

# BOLETIM MERIDIANO

# 47

ISSN 1518-1219



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 14 – Nº 137 – Maio-Junho – 2013

## ARTIGOS

- 3 **A construção do horizonte e o futuro do estudo da política externa brasileira**  
The horizon construction and the future of the brazilian foreign policy studies  
ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS  
HAROLDO RAMANZINI JÚNIOR
- 13 **Investimentos em P&D no Brasil e na China: uma questão de estrutura**  
Investments in research and development, R&D on Brazil and China: a question of structure  
ALEXANDRE CÉSAR CUNHA LEITE
- 20 **Geopolítica e progresso econômico no Brasil: uma possível relação histórica**  
Geopolitics and economics progress in Brazil: a possible historical relation  
JOSÉ ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE
- 27 **As dinâmicas da cooperação China-África: perspectivas e controvérsias**  
The dynamics of China-Africa cooperation: prospects and controversies  
MARIA EDUARDA DE ANDRADE E SOUSA  
HENRIQUE ALTEMANI DE OLIVEIRA
- 35 **Problematizando a Responsabilidade de Proteger: Guerra Civil na Síria e o novo dispositivo jurídico-militar de segurança internacional**  
Questioning the Responsibility to Protect: Civil War in Syria and the new legal and military mechanism of international security  
JOÃO PAULO GUSMÃO P. DUARTE

## RESENHAS

- 41 **Integrando a Ilha: as visões dos brasileiros sobre eles mesmos e sobre a América hispânica**  
LUÍS CLÁUDIO VILLAFANE G. SANTOS
- 43 **Parcerias Almejadas: Política Externa, segurança, defesa e história na Europa**  
BRUNO THEODORO LUCIANO

S U M Á R I O

*Boletim Meridiano 47* é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2013 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

#### Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas da atualidade internacional e estudos de áreas geográficas e resenhas de livros.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

*Boletim Meridiano 47* é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

#### Como contribuir

1. O *Boletim* publica artigos científicos e resenhas de livros;
2. Os artigos devem conter entre 20 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (espaços inclusive);
3. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
7. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
8. As contribuições devem vir acompanhadas de:
  - a. 3 palavras-chave em português e 3 *key words* em inglês;
  - b. Título em inglês;
  - c. Resumo em português e *abstract* em inglês, ambos com até 50 palavras.
9. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que é único responsável pelo conteúdo da contribuição apresentada ao Conselho Editorial do *Boletim Meridiano 47*;
10. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que o conteúdo da contribuição não possui nada que possa ser considerado ilegal, difamatório ou que provoque qualquer conflito de interesse ou que possa interferir na imparcialidade da obra apresentada.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (*blind review*). Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 30 (trinta) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site do *Boletim* (<<http://www.meridiano47.info>) e depois consolidados na edição em formato pdf, lançada até o final do mês subsequente.

As submissões se fazem por intermédio de formulário específico, acessível em <<http://meridiano47.info/como-publicar/>.

#### Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical

Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete, Academic Search Elite, Academic Search Premier, Current Contents of Periodicals on the Middle East, Current Geographical Publications, Expanded Academic ASAP, Fonte Acadêmica Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Handbook of Latin America Studies – Library of Congress, Humanities International Index, Informe Académico, Informe Revistas en Espanol, InfoTrac Custom (Cengage Gale), RePEc: Research Papers in Economics, Scimago Journal & Country Rank, Social Science Research Network (SSRN), Social Sciences Abstracts, SocINDEX, SocINDEX with Full Text, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World History Abstracts, World Scholar: Latin America and the Caribbean, e-Revistas, Cabells Economics and Finance Directory, Directory of Open Access Journals – DOAJ, Geodados, Google Scholar, Latin American Periodicals Tables of Contents (LAPTOC), Latin Americanist Research Resources Project (LARRP), OALster, Portal Periódicos Capes, Recent Science Index, Scholarly Journals Index, Scientific Commons, Scientific Publications Index, Scientific Resources Database, Scirus, Social Science Information Gateway (SOSIG), Sociological Abstracts, Sumários de Revistas Brasileiras, Summon Content & Coverage, UNESCO – DARE Database – International Social Sciences Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs, Worldcat, Academia.edu, Academic Journals Database, Academic Papers Database, Bielefeld Academic Search Engine – BASE, Cibera, Contemporary Research Index, Current Index to Scholarly Journals, DataÍndice, Digital Journals Database, Directory of Academic Resources, Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Elite Scientific Journals Archive, European Information Network on International Relations and Area Studies, History Journals, IBICT, Infomine – Scholarly Internet Resources Collections, Intute, Journal Tables of Contents – Journal TOCS, La Créée: Périodiques en Ligne, Latindex, LivRe!, Mundorama, NewJour, Open J-Gate, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester, SOCOLAR, SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation, WorldWideScience.org, hzb-Verbindungsdatenbank.

#### O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: Pio Penna Filho

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Tânia Maria Pechir Manzur, Thiago Gehre Galvão

Para conhecer as atividades do IBRI, visite <<http://www.ibri-rbpi.org>>

#### Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes, Pio Penna Filho

Secretaria: Leonardo Carvalho Leite Azeredo Bandarra

#### Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Haibin Niu (Shanghai Institute for International Studies, China), James Green (Brown University, Estados Unidos), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Maria Helena Guimarães (Universidade do Minho, Portugal), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Nizar Messari (Al Akhawayn University in Ifrane, Marrocos), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Steen Fryba Christensen (Aalborg University, Dinamarca), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil), Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

# A construção do horizonte e o futuro do estudo da política externa brasileira

## The horizon construction and the future of the brazilian foreign policy studies

Rogério de Souza Farias\*  
Haroldo Ramanzini Júnior\*\*

---

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 137, mai.-jun.2013 [p. 3 a 12]

---

A disciplina de Relações Internacionais recebe, atualmente, o bafejo renovador de instigantes trabalhos. Há, particularmente, uma crescente literatura sobre o que se considera ser um processo de “horizontalização” da política externa brasileira. A horizontalização é um argumento não necessariamente ligado aos princípios da política externa ou à inserção internacional do país – apesar de ter impacto nesses dois domínios. Ela, na verdade, relaciona-se à definição dos atores e da arena decisória de formulação e de implementação da política externa brasileira. Em geral, além da noção de horizontalização, muitos autores têm utilizado termos como “descentralização”, “pluralização”, “politização” ou “democratização” para caracterizar o que consideram a situação “atual”, em contraposição ao “passado”, quando a política externa brasileira teria seu processo decisório caracterizado pelo “insulamento” ou pela “verticalização”. Ao nos referirmos a essa tese, iremos contextualizá-la sob a noção de horizontalização, embora como comentado anteriormente, haja variação de termos para se referir à idéia.

A partir de pesquisas que atualmente desenvolvemos, pretendemos, no presente texto, avaliar a tese da horizontalização. Uma vez que essa tese tem sido rotinizada nos trabalhos do campo de Análise de Política Externa Brasileira, entende-se ser importante discutir algumas das suas bases. Ou seja, contribuir com os estudos que procuram analisar, de modo mais específico, os aspectos domésticos relativos ao comportamento internacional do país. Essa é uma agenda que trata de questões metodológicas e conceituais e está ainda em construção, daí o fato de não dialogarmos de forma específica com os diversos trabalhos que abordam a questão.

Os trabalhos correntes, normalmente partindo de estudos de casos, em geral, preocupam-se com os atores, considerando, principalmente, o grau de constrangimento ou o peso do Ministério das Relações Exteriores no processo decisório. Apesar do reconhecimento da qualidade das contribuições, argumentamos ser necessário contornar alguns obstáculos, principalmente os relacionados à: 1) imprecisão analítica no uso dos termos do debate; 2) falta de clareza sobre a linha de base sobre o que se está comparando; 3) dificuldade na busca de base empírica para o argumento do insulamento; 4) limitações no uso de fontes; 5) sobrevalorização do impacto de forças sistêmicas.

O nosso objetivo é, portanto, dar continuidade a um debate de forma a desenvolver o nosso campo na direção de um conhecimento que seja passível de generalizações, ou seja, transcenda a mera descrição de casos individuais. Isso tornará os estudos mais plausíveis do ponto de vista histórico e cientificamente mais consistentes. Em nossa

---

\* Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (rofarias@gmail.com).

\*\* Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP e Professor da Universidade Federal de Uberlândia – UFU (hramanzinijunior@gmail.com)

opinião, isso só será possível alcançar com o desenvolvimento de um arcabouço teórico e conceitual claro, métodos adequados e indicadores passíveis de serem replicados. Temos consciência, no entanto, que tais objetivos não são fáceis de serem alcançados no curto prazo.

## 1. Imprecisão analítica no uso dos termos do debate

A horizontalização é um processo ou uma situação? Ela é um tipo ideal ou corresponde a uma situação real? Ela significa ter competência legal? Participar do processo decisório? Influenciar? A existência de uma assessoria ou órgão em alguma instituição que não o Itamaraty tratando de temas internacionais? Atuar em delegações no exterior? Ter outras instâncias controlando as decisões externas do país? Cada termo implica uma definição muito distinta, e, obviamente, conclusões distintas. Há trabalhos que começam com uma definição e terminam com outra. Diante dessa pluralidade de questionamentos, não fica claro o que “horizontalização” realmente significa. É essencial, portanto, maior esforço nessa atividade preliminar. Após a definição do conceito, é necessário ainda explicitar as variáveis pelas quais se pode identificar se ocorreu ou não uma dinâmica de horizontalização. Usando o exemplo de Pennings et al (PENNING, KEMAN *et al.*: 2006, 28), um conceito (volatilidade eleitoral), tem de ter uma unidade de observação (eleições) e uma unidade de medida (mudança agregada dos votos). Ainda que em nosso caso não seja possível encontrar tal nível de precisão, é importante haver algum tipo de definição. Isso é de extrema relevância, pois a validade externa de qualquer pesquisa pressupõe um código conceitual comum que extrapole os limites de contribuições individuais.

De qualquer forma, a atuação de outros órgãos no processo decisório em política externa não é algo novo. No tema que temos estudado (formulação das posições do Brasil no sistema GATT/OMC), ela é robusta em termos de amostragem de casos, inclusive, do ponto de vista de reverter posições do Itamaraty no processo decisório. Mas, a atuação de outros atores domésticos que não o Ministério das Relações Exteriores é variável em termos de mecanismo, de modo que a pura análise formal e legalista pode ser limitada para julgar a “horizontalização” em termos de influência efetiva de outros órgãos na resultante final da política externa brasileira. Em muitos casos, a interação em exercícios interministeriais foi somente pró-forma; em outros, mesmo não havendo nenhum “guichê” internacional no órgão ou a participação em reuniões, a influência foi extremamente elevada. Outra questão que se deve examinar é o fato de a burocracia, hoje, ser muito maior do que em qualquer período anterior da história do país, excluindo, talvez, os dez últimos anos do regime militar. É natural, portanto, que o número absoluto de atores na arena política seja maior – o que não significa necessariamente rupturas qualitativas nos padrões decisórios.

Mesmo sem existir um exercício interburocrático de reuniões e participação, a influência de outros órgãos no processo decisório pode-se dar pela via de consultas – email e até telefonemas são comuns. Esse é um canal pouco explorado na literatura. As consultas a outros atores podem ser feitas por várias razões. George e Bennett (2005) indicam que podem ser: a) para realmente obter informações e orientação antes de se tomar uma decisão (satisfação de necessidades cognitivas); b) para obter suporte emocional; c) para dar a impressão a determinados atores que eles tiveram uma oportunidade para contribuir, o que facilitará a aceitação futura deles das decisões que forem tomadas; d) para criar consensos; e) para satisfazer a expectativa de que uma determinada decisão foi tomada levando em conta a posição de todos os atores importantes; e, por fim, há a hipótese de construção da narrativa. Esta última é a mais instigante e difícil de ser detectada.

Deve-se também atentar para o fato que muitas assessorias internacionais importantes em ministérios em Brasília ou foram fundadas por diplomatas ou são chefiadas por diplomatas, ou tem um diplomata realizando o trabalho essencial. Em conflitos interburocráticos é razoável supor que esses atores dificilmente enfrentarão um colega diplomata (apesar de isso poder ocorrer em determinadas situações, como será apresentado abaixo).

Há, por fim, áreas lideradas por pessoas escolhidas para ocupar os cargos exatamente por terem posicionamentos convergentes com o Itamaraty. Assim, apenas a constatação da existência de áreas internacionais em outros órgãos, que não o Ministério das Relações Exteriores, é um indicador limitado para pensar em termos de influência no processo decisório. Deve-se estudar, ainda, a hipótese da ação de outros atores ocorrer somente após a aquiescência ou concordância do Itamaraty, que atua como um *gate keeper*, permitindo somente o desenvolvimento de atividades convergentes com suas preferências.

Há, no uso corrente da ideia de horizontalização, uma evidente sobreposição entre os conceitos de interesse, participação, controle e influência que impacta o resultado de alguns estudos, principalmente, entre as noções de participação e influência na análise do processo decisório. O conceito de participação, muitas vezes, é utilizado como sinônimo de influência. Em geral, as decisões de política externa envolvem diversos indivíduos de diferentes instituições. O fato de termos várias instituições participando de reuniões em que se discutem ações no campo da política externa não autoriza a afirmação que estamos diante de um processo de horizontalização, pois, não é possível afirmar a priori que a decisão final sobre a questão em discussão foi tomada nessas instâncias ou como resultado delas. É necessário, portanto, observar a resultante final – aquela que o país apresentou no âmbito internacional – e traçar, a partir daí, quais foram os atores e as arenas responsáveis por sua formulação. A importância de cada ator sobre a decisão final normalmente é discricionária, dependendo de leis, costumes, interação entre atores, alianças com setores da sociedade, conhecimento técnico e não raro mero acaso. Nem todo participante do processo decisório tem o mesmo peso na definição da posição final, daí não ser possível tomar como sinônimos participação e influência. Não se deve, igualmente, esquecer das preferências ou interesses dos atores caso se entenda o termo horizontalização dentro do parâmetro de influência. Se o Itamaraty tem as mesmas preferências que as demais instituições que atuaram no processo decisório, não se pode concluir que essa correlação necessariamente significa que houve um processo de insulamento ou horizontalização.

## 2. Falta de clareza sobre a linha de base sobre o que se está comparando

A literatura costuma ser mais precisa com o período “atual”. Utiliza-se geralmente como marco as gestões presidenciais recentes. Ela é elusiva, no entanto, na definição do “passado”, do período ou marco temporal ao qual se está comparando a situação atual. Afinal, a “horizontalização” está sendo comparada com a situação das arenas decisórias do regime militar? Com o Império? Com o período da Guerra Fria? Cada período implica algo muito peculiar e uma comparação distinta. A seleção do período de observação das narrativas e casos é de extrema importância para as conclusões dos estudos. Se o marco inicial ou final forem escolhidos em situações em que as variações estão em seus níveis mais extremos, há elevado riscos de existir efeitos de regressão à mediana ou, pior, inferências equivocadas associadas a um viés de seleção (GEDDES: 2003, 123).

O que os estudos têm feito, de forma geral, é a apresentação da situação atual, mas sem atentar para demonstrar com o mesmo grau de profundidade empírica e uniformidade analítica a situação na linha de base a que se está comparando. Além disso, poucos estudos atentam para o fato de que muitos assuntos e instituições inexistiam há pouco tempo. Imaginemos, por exemplo, o uso do tema de cooperação internacional em ilícitos eletrônicos. Como compararíamos a situação atual da arena decisória brasileira que define a posição no assunto, afirmando haver ou não “horizontalização” se essa arena é extremamente recente? O mesmo vale para as instituições. Como discutir a questão da Secretaria de Políticas para as Mulheres em termos de horizontalização se tanto o tema quanto a instituição inexistiam, ao menos no formato como conhecemos hoje? Nesse sentido, o debate sobre horizontalização, em muitas instâncias, pode ser problemático do ponto de vista metodológico, pois pode estar ausente um pré-requisito essencial: a comparabilidade.



### 3. Dificuldade na busca de base empírica para o argumento do insulamento

Muitos trabalhos partem da premissa que, no passado, o processo decisório ocorria de forma insulada, com elevada autonomia ou até exclusividade do Itamaraty na gestão de nossa política externa, sem que se tenha realmente base empírica para justificar tal afirmação. A partir disso, cria-se uma narrativa da situação atual, que confirmaria a “horizontalização”. No entanto, mesmo uma visão superficial sobre a história das relações exteriores do Brasil oferece numerosas situações contrárias à tese de insulamento. Pesquisas importantes indicam que, no Império, o Conselho de Estado e o Parlamento eram muito ativos e várias pastas influenciavam a de Negócios Estrangeiros (CERVO: 1981). Outros ministérios e até presidentes de províncias davam instruções e comunicavam-se diretamente com os ministros plenipotenciários do país no estrangeiro (MENDONÇA: 2006).

No início da República, o exército e mesmo as polícias estaduais tiveram grande atuação nas decisões relativas à cooperação internacional na área de segurança, sem o *oversight* do Itamaraty (MCCANN: 2007). Durante muito tempo o Ministério do Trabalho e depois o da Indústria e Comércio mantiveram, no exterior, serviços de promoção comercial – algo que até hoje a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) e os adidos agrícolas não conseguiram estruturar em nível equivalente. Nas conferências que criaram a Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Chicago, 1944) e o Fundo Monetário Internacional (Bretton Woods, 1944), o país foi liderado por outros órgãos que não o Itamaraty. Na década de 1950, a posição do país no tema fretes internacionais foi determinada primordialmente pela ação da empresa estatal Llóide. No importante encontro ministerial de 1961 do GATT, o Brasil foi liderado por Ulysses Guimarães, Ministro da Indústria e Comércio; na reunião que deu origem ao Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, em agosto de 1986, a delegação brasileira foi chefiada pelo então Ministro da Agricultura, Irís Rezente.<sup>1</sup> Há, ainda, domínios específicos em que ocorreram movimentos pendulares. Logo após a independência, a negociação de empréstimos financeiros na *city* londrina e o pagamento dos diplomatas do país no exterior eram realizados por representantes vinculados à pasta dos Estrangeiros. Com a criação da Delegacia do Tesouro em Londres, ambas atividades são transferidas para a pasta da Fazenda, situação que perdurou até a década de 1940, quando, em um lento processo, a atividade de pagamento do serviço exterior brasileiro retornou ao controle do Itamaraty. No caso da responsabilidade por negociações financeiras, a variação é ainda maior, com períodos de maior ou menor atividade e controle por parte do Itamaraty. Todos esses exemplos demonstram que as arenas decisórias no passado podem ter sido bem mais complexas do que presumem a literatura atual.

### 4. Limitações no uso de fontes para sustentar o argumento

Entrevistas, alguns documentos legais e artigos de jornais são as principais fontes utilizadas pela literatura sobre a horizontalização. Todas essas fontes são muito importantes. Mas no caso das entrevistas, é preciso ter em conta a necessidade de identificar com precisão as diferenças conceituais acima mencionadas. Em geral, muitos entrevistados acreditam que a participação em reuniões interministeriais ou em missões ao exterior denota influência, o que é equivocado. Há também uma questão metodológica. Dependendo de quando o pesquisador realiza a entrevista, o interlocutor certamente afirmará algo diferente. Isso decorre do simples fato de que a atuação relativa dos órgãos varia tanto no estágio do processo decisório doméstico quanto no estágio e na natureza da negociação internacional. É por essa razão que os métodos e as fontes devem sempre tentar refletir a realidade em seus complexos movimentos, como um filme, e não a ilusão estática de uma fotografia.

1 Deve-se considerar que, mesmo nesses casos, pode haver preponderância do Itamaraty caso os ministros tenham sido assessorados e orientados primariamente por diplomatas. Nessas instâncias, a conclusão de que se está falando em horizontalização depende se concebermos o conceito em termos de participação ou influência.

Na entrevista, pode haver, igualmente, o viés do interlocutor. Suponhamos que um acadêmico faça uma entrevista com um diplomata e com um ator de outro órgão na área de cooperação internacional. Pergunta-se para o diplomata: “Qual a participação dos outros órgãos no tema?”. O diplomata, provavelmente, responderá: “Os outros órgãos são essenciais para a condução do assunto e para a determinação da posição brasileira”. Em outro órgão, diante da mesma pergunta, pode ter a seguinte resposta: “Estamos sempre junto com os diplomatas. Já participamos de várias reuniões no Itamaraty e fomos para missões no exterior”. De acordo com a nossa experiência essas respostas ilustrativas são comuns, mas, como argumentado acima, podem não ser suficientes para sustentar que os outros órgãos influenciam a política externa brasileira.

Além disso, muitas entrevistas são feitas com atores ou muito altos na hierarquia decisória ou que não detiveram relevância nas decisões. Também importante ter em conta, segundo George e Bennett (2005: 101 – 102), que: “sabendo que haverá demandas públicas sobre como uma decisão importante foi tomada, tomadores de decisão são motivados a conduzir o processo decisório de modo que possa permiti-los a afirmar para a opinião pública que a decisão foi tomada depois de um processo amplo e cuidadoso de deliberação. Informações nesse sentido são dadas aos jornalistas assim que a decisão é tomada. Uma vez que “histórias instantâneas” tem dificuldade de retratar um processo decisório multidimensional, o analista deve considerar em que medida essa impressão é justificada e como ela incide sobre as informações transmitidas pela história instantânea e na subsequente avaliação do tomador de decisão sobre como e por que uma decisão foi tomada”.

## 5. Sobrevalorização do impacto de forças sistêmicas

Observa-se que boa parte da literatura estrutura o argumento da horizontalização a partir de consequências hipotéticas de forças sistêmicas no processo decisório de política externa, como, por exemplo, os potenciais impactos das mudanças no regime político, dos processos de globalização e das transformações no sistema internacional. Argumenta-se que com o processo de redemocratização e de aceleração das dinâmicas de internacionalização haveria uma crescente diversificação dos atores que participam da formulação da política externa brasileira e uma consequente diminuição do peso relativo do Ministério das Relações Exteriores<sup>2</sup>, muitas vezes, sem considerar as respostas adaptativas do Itamaraty ao aumento de pressões. Não é relevado, também, o argumento que a globalização, entendida como processo de integração acelerada dos mercados internacionais, e seus impactos sobre os aparatos estatais são dinâmica existente desde pelo menos o século XIX, e o fato de o Brasil já ter passado por outros processos de democratização e diversas rupturas políticas.

Não se deve sobrevalorizar o poder de variáveis sistêmicas. Essas forças não têm um impacto direto e unidimensional nas decisões políticas dos Estados. Como indica uma enorme literatura sobre a questão, dependendo do papel e da interação de idéias, políticas, instituições e legados de trajetórias anteriores, é possível ocorrer consequências inesperadas ou mesmo contrárias ao que inicialmente se supunha. É por essa razão que é importante saber, empiricamente, como se conduziu o impacto dessas forças sobre o aparelho de Estado, evitando afirmações genéricas e pouco substanciadas de causa e efeito.

---

2 Nessa perspectiva, é pertinente considerar o argumento de Hocking (1999: 14) que “a imagem de Ministérios das Relações Exteriores sofrendo de um estado de declínio terminar é uma distorção da realidade. Isso se deve em parte a uma leitura equivocada da natureza e da evolução histórica dos Ministérios das Relações Exteriores e das suas relações com outros órgãos dos governos na formulação da política externa”.

## 6. Questões teóricas e metodológicas para o adensamento do campo

Qual seria, então, a forma adequada de se determinar a existência da “horizontalização” em determinado tema da política externa. Primeiro, deve-se definir o que o termo significa. Segundo, antes mesmo de colher as fontes, deve-se compreender as consequências da seleção do caso e do marco temporal. Terceiro, é necessário saber com precisão qual foi a posição externa no primeiro momento (base line) e quem a determinou do ponto de vista doméstico. Se ela foi definida pelo Itamaraty, na análise do momento dois podemos ter ou não a hipótese de horizontalização (se outros atores foram determinantes no primeiro momento, é inviável falar em processo de horizontalização, a não ser que se esteja falando de gradações). Por fim, as arenas decisórias nos dois momentos devem ser passíveis de comparação. É importante também ter em conta a necessidade metodológica de “operacionalização”, ou seja, “a escolha de indicadores observáveis que possam ser usados como proxies para conceitos abstratos e não observáveis” (GEDDES, 2003:144).

Um método possível para sustentar ou não a tese de horizontalização é o uso de contrafactuais. Há uma literatura extensa na história e na ciência política sobre tal ferramenta e, no nosso caso, consistiria em questionar se na ausência de outros atores que não Itamaraty a posição brasileira seria distinta. Se a resposta for sim, estaríamos quase certamente diante de uma situação de influência de outros atores no processo decisório.

É factível falar em uma situação global de insulamento ou horizontalização da política externa brasileira em um determinado momento? Isso é muito difícil. Em uma análise radical, ter-se-ia que observar todas as decisões de política externa para confirmar uma das posições, bastando somente um caso contrário para refutar o paradigma explicativo. Utilizando talvez a concepção de que um determinado período correspondeu “predominantemente” ou “em sua maioria” a uma das características é mais factível. Mesmo assim, seria necessário saber qual o número de casos totais ou, o que poderia ser mais interessante, partir da premissa que determinados assuntos e arenas decisórias seriam mais importantes ou representativos. De qualquer maneira, a tese da “horizontalização” não pode ser generalizada para toda política externa brasileira. Cada área e tema tem padrões de relacionamentos distintos entre os atores.

Atualmente, preparamos um artigo que advoga que, na área de negociações comerciais, observando o histórico da década de 1940 até 2008, se definirmos o termo “horizontalização” como influência sobre a resultante final externa, ocorreu o contrário do que se tem argumentado na maior parte da literatura, ou seja, aumento da influência do Ministério das Relações Exteriores no processo decisório e não diminuição do seu peso. Sabemos, no entanto, que a situação não pode ser generalizada para outros domínios da política externa. O caso, contudo, é robusto, pois: a) é uma das poucas áreas que existe desde aquele período, permitindo comparações ao longo do tempo, com modificações na variável dependente, algo impossível de fazer em muitos domínios; b) houve uma significativa explosão de instituições domésticas com poder estatutário na área; c) o impacto de forças internacionais na área é julgado pela literatura como elevado, gerando, em tese, mais pressões; d) é uma arena decisória considerada de extrema relevância em grande parte do período examinado. O caso, portanto, é bom para testar a hipótese, pois há muitas forças indicando que haveria uma forte “horizontalização”, ou um aprofundamento desta, caso essa situação já existisse.

Existe um espectro bastante grande de situações de insulamento e de horizontalização. Raras as vezes em que o Itamaraty decide tudo, sem ao menos ter a participação formal e homologatória de outras instâncias. Mas isso pode ocorrer. Há situações em que o Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos convergem em seus interesses; em outros, há conflitos; por fim, há situações de especialização colaborativa. Em situações de convergência, os atores podem se abster do processo decisório ou delegar poderes simplesmente porque acreditam que seus pontos de vista estão sendo atendidos. Quando há conflitos, uma abordagem interessante para examinar a preponderância relativa dos atores seria utilizar a literatura sobre poder de veto. Apesar de usada principalmente para as relações entre



legislativo e executivo, a teoria pode ser adaptada para essa situação. A colaboração é um caso interessante em que há uma divisão de tarefas, sendo comum “pedidos de subsídios” partindo do Itamaraty para outros órgãos. Estes preparam as informações e a chancelaria, agindo como um filtro, aproveita o que é de interesse, utilizando como insumo para documentos diplomáticos. Esse é só um exemplo dos vários tipos de colaboração que podem existir.

Deve-se perguntar qual é exatamente a variável dependente a ser explicada e quais variáveis independentes e intervenientes compõem o quadro do estudo. A literatura é muito focada em demonstrar a existência de uma mudança no que se refere à variável dependente (insulamento ou horizontalização) e muito pouco se foca na especificação das potenciais variáveis independentes (democratização, globalização, aumento de ministérios, liderança presidencial) ou no processo pelo qual elas impactam a variável dependente.

Assim, quando falamos em horizontalização de política externa brasileira, temos de pensar como ela se traduz em termos analíticos. A política externa é o resultado do processo decisório doméstico? É a projeção desse processo para os parceiros no plano internacional pelos nossos negociadores? É a resultante em termos de acordos e entendimentos que deverão ser posteriormente aprovados pelo parlamento? Em todo caso, deve-se localizar temporalmente a arena decisória doméstica responsável por uma decisão e quem a executou diante dos parceiros internacionais. As duas unidades não são necessariamente equivalentes. É bem sabido que mesmo instruções objetivas e restritas podem ser modificadas substancialmente pelo negociador. Em termos práticos, mesmo se o Itamaraty sair derrotado no processo decisório, ele pode, caso seja o negociador, reestruturar a posição brasileira. Também não se deve esquecer que, ainda que outros atores domésticos sejam vitoriosos no processo decisório e na execução, caso a negociação tenha gerado um documento que deve ser aprovado pelo legislativo, o Itamaraty novamente terá uma oportunidade para intervir no processo. Isso sem contar, obviamente, na dinâmica de implementação. É nítido, assim, que em cada momento se pode ter uma configuração distinta de predominância dos atores.

Um estudo sobre os problemas apresentados nos cinco pontos discutidos acima pode ser obtido tanto pelo exame da literatura, quanto pelo estudo das próprias fontes sobre as quais nos desbruçamos. Um excelente exemplo desse último tipo é o telegrama confidencial enviado em 2009 pelo embaixador americano Clifford M. Sobel ao Departamento de Estado, no contexto de um exame da política externa brasileira do período.<sup>3</sup> Ele dedica-se somente ao exame da arena decisória em política externa. Tendo contato cotidiano com a máquina governamental, o diplomata argumentou que à medida que o Brasil ganhou um papel proeminente no mundo, diversificou seus interesses no cenário internacional e sofreu os impactos da globalização, o Itamaraty encontrou-se diante de uma grande competição no governo. Segundo suas palavras, a instituição experimentava uma “erosão de seu controle sobre as decisões de política externa”, uma situação profundamente ressentida pelos diplomatas. Isso teria ocorrido na administração Lula da Silva, na qual o processo decisório em política externa “tornou-se inquestionavelmente mais disperso nos níveis hierárquicos mais altos, trazendo para seu seio mais ministérios do que em qualquer momento anterior, os quais, por seu turno, estão estabelecendo relações ainda mais amplas com suas contrapartes no exterior.”

Antes de qualquer análise das afirmações do diplomata, convém explanar o contexto do telegrama. O governo Lula da Silva, inaugurado quase seis anos antes da expedição do telegrama, iniciou sua gestão com uma série de contatos positivos com o governo americano, dando continuidade a um relacionamento que vinha já do período eleitoral. Logo que sua administração começou a efetivamente trabalhar, contudo, surgiram uma série de pontos de atrito com o governo norte-americano. Washington observava tal situação não como decorrente dos interesses nacionais brasileiros, mas sim das resistências de determinados indivíduos em pontos estratégicos do aparelho de Estado. Os dois principais seriam Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral do Itamaraty, e Marco Aurélio Garcia, Assessor de Relações Internacionais da Presidência da República. Os dois, na visão americana, frustraram diversas

3 From Clifford Sobel to State. Ref 000190. Understanding Brazil's foreign ministry, part 3: inter-agency competition. February 13, 2009. Confidential. Wikileaks Cablegate Archive. Nossa tradução.

iniciativas bilaterais promovidas pelos americanos, além de inserirem na política externa brasileira movimentos considerados contrários à política externa americana, especialmente na América Latina.

Foi por não conseguir romper com essa situação que a embaixada orientou seus trabalhos para outros órgãos que não a Presidência da República e o Itamaraty; e é por essa razão que Sobel tendia a maximizar, para seus superiores em Washington, o papel de outros órgãos no relacionamento bilateral. Como afirma na conclusão de seu telegrama, “não é de nosso interesse que o Itamaraty seja o único filtro para trabalhar com [o governo brasileiro].” Ele próprio, seguidas vezes, ao longo do texto, admite que o órgão ainda se mantinha em posição de superioridade ou de controle absoluto em determinadas áreas da política externa. Assim, ele disse, logo depois de falar da erosão do controle exercido pelo Itamaraty, que “por enquanto (...) o Itamaraty continua a exercer considerável controle sobre quase todos os elementos da relação entre os EUA e o Brasil, ajudado pela autoridade legal, um processo intragovernamental pouco desenvolvido, e insuficiente preparação em muitos dos outros ministérios.”

No tópico sobre controle, Sobel informa o que já salientamos acima: o Itamaraty oferece seus quadros para as principais agências do poder executivo e para o Congresso, o Supremo Tribunal Federal e vários governos estaduais e municipais. Ele afirma ser raro para diplomatas estrangeiros participarem de reuniões de alto nível sem ter um representante do Itamaraty presente. Seu telegrama continua:

Muitos ministérios, particularmente aqueles com menos experiência com assuntos internacionais, praticam auto-censura, muitas vezes recusando engajar-se com suas contrapartes de outros governos sem ter a luz verde do Itamaraty. No Ministério do Trabalho, que não tem um diplomata como assessor, por exemplo, quase sempre se insiste em ter o Itamaraty envolvido em qualquer coisa que seja mais que um encontro para troca de informações com representantes de governos estrangeiros. Altos representantes da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, cujo ministro assinou e tem sido a liderança em nosso plano de ação bilateral sobre discriminação racial, quase sempre solicitam que o Itamaraty estejam presentes em nossos encontros e comumente deferem, em nossas discussões, a colegas bem mais jovens do MRE.

O diplomata argumenta que o Itamaraty utiliza seus servidores em outros órgãos para monitorar e controlar o contato de outras agências com governos estrangeiros. Ele, então, relata um caso vitorioso. O Ministério da Fazenda, apesar de fortes resistências do Itamaraty e da Presidência, estava obtendo sucesso no tema da participação brasileira na OCDE. Sobel, no entanto, informa que essa vitória foi em grande medida decorrente das atividades dos diplomatas cedidos do Itamaraty ao Ministério da Fazenda. Para o diplomata, ignorar o Itamaraty “é quase nunca uma opção” e “mesmo quando um ministério deseja trabalhar com suas contrapartes estrangeiras, não é incomum que iniciativas sejam bloqueadas por oposição do Itamaraty”; por isso até os ministérios com maior experiência na arena internacional são cuidadosos em garantir a concordância do Itamaraty.

Todo o documento, apesar de repetidamente afirmar o contrário, oferece basicamente exemplos sobre como outros órgãos foram constrangidos pelo Ministério das Relações Exteriores. Como evidência contrária, o embaixador apresenta um resumo de uma série de artigos publicados no jornal o Estado de São Paulo, citando a autonomia de Marco Aurélio Garcia e dos então ministros Tarso Genro, Roberto Mangabeira Unger, Carlos Minc e, principalmente, Nelson Jobim. O fato de Marco Aurélio Garcia e Samuel Pinheiro Guimarães terem sido grandes aliados, três dos cinco citados terem saído do governo logo depois por sucessores relativamente mais tímidos e de Nelson Jobim ter sido substituído, posteriormente, por Celso Amorim (um diplomata aposentado) no Ministério da Defesa diz muito sobre como evidências conjunturais são pouco adequadas para justificarem argumentos de processos de longo prazo.

Assim como na literatura sobre análise de política externa brasileira, Sobel afirma que a situação atual é distinta do que ocorria no passado. Se o diplomata examinasse os antecedentes de seus antecessores, provavelmente não teria feito tal afirmação. Desde o início do século XX a embaixada americana no Brasil manteve funcionários em setores específicos (inteligência, militar, cultural, cooperação técnica, comercial e financeira) que atuavam diretamente com suas contrapartes em outros órgãos que não o Itamaraty. São dezenas de instâncias em que o embaixador americano e

até cônsules interagem da mesma forma apontada por Sobel como novidade. Na formação de professores brasileiros, na cooperação em agricultura, nas negociações financeiras, no tema energético, na venda de material de guerra, enfim, nas amplas áreas que compõem as relações bilaterais houve sempre participação e influência, e, em alguns casos, controle do processo decisório por parte de outros atores.

Sobel, além de apresentar uma versão pouco precisa sobre o passado, não se pergunta se o fato de existir mais ministérios na arena de política externa do que em qualquer momento anterior não decorre simplesmente de uma situação quantitativa – nunca o país teve número tão elevado de ministérios – e não de uma transformação fundamental da natureza do processo decisório, que, como ele bem indica, parece ter permanecido o mesmo em decorrência da atuação defensiva do Itamaraty. A horizontalização estrutural da arena decisória da política externa brasileira, dessa maneira, diante da leitura atenta do documento diplomático, está mais no domínio do *wishiful thinking* e de uma política propositiva para desviar-se do Itamaraty do que no domínio da realidade.

Em suma, o argumento sobre horizontalização não tem uma estrutura sólida, assim como a idéia de que a situação anterior do processo decisório seria de insulamento burocrático. Não é possível englobar todo o processo decisório em qualquer época em nenhuma das duas tipologias. Analítica e teoricamente, o mais relevante, em toda a discussão sobre horizontalização, em nossa opinião, talvez seja, após alcançar-se um consenso conceitual mínimo na área, tentar identificar o que, na verdade, leva a uma composição da arena e da dinâmica decisória de uma forma em determinado tema (ou em determinada época) e, em outro(a), a uma situação distinta. De forma geral, o que temos, é a seleção de caso estruturada na variável dependente (ocasião em que se argumenta que houve horizontalização), a visão algumas vezes superficial sobre o passado e certas conclusões amparadas em uma base empírica inadequada.

## Referências Bibliográficas

- Cervo, Amado Luiz. **O parlamento brasileiro e as relações exteriores: 1826-1889**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.
- From Clifford Sobel to State. Ref 000190. Understanding Brazil's foreign ministry, part 3: inter-agency competition. February 13, 2009. Confidential. Wikileaks Cablegate Archive.
- Geddes, Barbara. **Paradigms and sand castles: theory building and research design in comparative politics**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- George, Alexander; Bennett, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2005.
- Hocking, Brian. **Foreign Ministries: change and adaptation**. New York: St. Martin's Press, 1999.
- Mccann, Frank D. **Soldados da pátria: história do exército brasileiro, 1889-1937**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- Mendonça, Renato. **Um diplomata na corte de Inglaterra**. Brasília: Senado Federal, 2006.
- Pennings, Paul, *et al.* **Doing research in political science: an introduction to comparative methods and statistics**. 2ª edition. London: Sage, 2006.

## Resumo

Há uma crescente literatura sobre o que se considera um processo de “horizontalização” da política externa brasileira. No presente texto, busca-se discutir algumas bases dessa tese de modo a contribuir para o adensamento teórico e metodológico do campo de estudos.

## Abstract

There is a growing literature on what is considered a process of “horizontalization” of Brazilian Foreign Policy. This paper aims to discuss some bases of this thesis in order to contribute theoretically and methodologically for the strengthening of the field.

**Palavras chave:** Política Externa Brasileira; Análise de Política Externa; Relações Internacionais do Brasil.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; Foreign Policy Analysis; Brazil's International Relations.

Recebido em 22/04/2013

Aprovado em 22/05/2013

# Investimentos em P&D no Brasil e na China: uma questão de estrutura

## Investments in research and development, R&D on Brazil and China: a question of structure

Alexandre César Cunha Leite\*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 137, mai.-jun.2013 [p. 13 a 19]

### Introdução

Não é de hoje que Brasil e China vêm investindo em inovação. Os setores industriais de ambas as nações, a seu modo, têm formulado políticas industriais no sentido de, simultaneamente, promover o investimento, reduzir os gargalos estruturais de suas economias e estimular a geração de tecnologia interna.

A partir de um crescimento econômico de grande intensidade nos últimos 35 anos, a República Popular da China (RPC), vem criando um ambiente de estímulo aos negócios e, por conseguinte, estímulo aos investimentos em inovação e geração de novos processos e produtos intensivos em tecnologia. O Brasil, a seu termo, busca também incentivar o aprimoramento de seu parque industrial por meio de políticas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). A China atualmente propicia ao setor empresarial privado melhores condições para realizar investimentos em inovação. Já o Brasil, apesar de uma participação não desprezível do setor privado nacional, incentiva a inovação majoritariamente, por meio de políticas públicas de financiamento à geração de inovação.

Esse artigo visa estabelecer uma comparação entre as ações chinesas e brasileiras em geração de inovação em seus respectivos setores produtivos, tendo como foco os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, doravante P&D, nesses países. A comparação se estabelece por intermédio da apresentação de dados quantitativos associados a descrição do cenário estrutural e ao ambiente de estímulo ao investimento nos dois países. Tem-se como premissa que ambos os países consideram P&D como parte de uma estratégia política voltada ao desenvolvimento, cláusula pétrea na estratégia política, econômica e social declarada por Brasil e China.

Para tanto, o primeiro tópico do artigo busca compreender o que consiste P&D, conceitualmente e dentro das perspectivas de cada nação. O segundo tópico busca apresentar os dados e ressaltar diferenças quantitativas e qualitativas existentes entre as ações e resultados relativos à Brasil e China. Seguem as considerações finais.

### P&D como instrumento de inovação e desenvolvimento para Brasil e China

Segundo a OCDE (2010), a inovação científica e tecnológica pode ser considerada como a transformação de uma ideia em um novo produto, um produto melhorado, um novo processo operacional ou melhorado, a ser utilizado

\* Professor Adjunto do curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico – GEPAP/UEPB/CNPq. Pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – GPPM/PUCMINAS/CNPq). (alexcclite@gmail.com/alexandre.leite@cbsa.uepb.edu.br).



nas diversas atividades públicas e/ou privadas ou em uma nova prestação de um serviço social. Ainda segundo a OCDE (ano), P&D consiste em uma das atividades relacionada ao processo de inovação. Segundo Lastres, Cassiolato e Maciel (2003), P&D, compreender o trabalho criativo empreendido de maneira sistemática visando o objetivo de aumentar o acervo de conhecimento e suas aplicações na atividade produtiva. Esse trabalho criativo envolve uma pesquisa básica que consiste em um trabalho teórico ou experimental que busca contribuir de forma original para a compreensão de fatos e fenômenos observáveis. O segundo passo é o desenvolvimento de uma pesquisa aplicada que consiste em dirigir um trabalho teórico para um objetivo prático específico. Por fim, realiza-se um desenvolvimento experimental cujo objetivo é desenvolver e aperfeiçoar produtos e processos. O que se pode constatar nos anos recentes, no que concerne ao desenvolvimento de ações de P&D, nos países emergentes é uma crescente articulação entre as atividades de P&D aos setores administrativos e comerciais. Ainda, observa-se um grande esforço em articular as áreas do conhecimento de forma a gerar atividades de P&D de caráter interdisciplinar. Por fim, ao avaliar o caso de Brasil e China, bem como outras nações emergentes, é que essas nações tem expressado um grande interesse no desenvolvimento integrado de atividades de P&D, seja via universidades, programas governamentais, redes de pesquisa e sistemas de cooperação (tal como observado no modelo de cooperação sul-sul<sup>1</sup>).

## Diferenciais de ações em P&D entre Brasil e China: uma questão de estrutura

Vários são os indicadores passíveis de serem utilizados para mensurar as ações de um país em direção ao desenvolvimento. Adotou-se como critério, os investimentos realizados por ambas as nações em geração de inovação por meio de políticas de CT&I, mais detidamente, no que concerne aos esforços em P&D. Brasil e China, cada qual a sua maneira, vêm adotando políticas de incentivo ao investimento em geração de tecnologia e inovação. Contudo, ao observar o cenário de Brasil e China, constata-se diferenças no que diz respeito à criação de um ambiente favorável aos investimentos em inovação e às ações que envolvem a área de P&D.

No caso chinês, o intenso crescimento econômico obtido nos últimos 35 anos tem criado um ambiente favorável ao aumento dos investimentos. Porém, o caso chinês é digno de atenção não exclusivamente por conta do seu desempenho. Há um considerável esforço para que a estrutura produtiva chinesa apresente, associado a tal crescimento, uma evolução qualitativa no que tange a meta de desenvolvimento. A inovação e o desenvolvimento tecnológico são parte de uma agenda econômica nacional e de uma estratégia de inserção internacional soberana do governo chinês. No Brasil, a agenda de inovação e investimentos em P&D constituem uma agenda paralela, secundária, sem constituir-se de fato, como componente estratégico da agenda econômica e da estratégia de inserção internacional diferenciada.

As afirmação acima podem ser confirmadas quando se avalia as políticas das nações isoladamente no sentido de estabelecer ambientes favoráveis à inovação e a forma como CT&I e, consequentemente, P&D, são tratados por China e Brasil.

O primeiro fator que pode corroborar para a diferenciação das ações de Brasil e China diz respeito à velocidade das transformações. Segundo dados do Banco Mundial (2012), no período compreendido entre os anos de 2000 a 2009 a China praticamente dobrou seus investimentos em P&D, ao passo que o Brasil cresceu pouco. Quando se observa os dados absolutos, verifica-se que a China em 2009 investia um volume 6,5 vezes maior que o montante investido pelo Brasil no mesmo período. Constata-se então que além de um desempenho econômico superior, o esforço realizado pela China nesse curto período mostra que o Brasil foi ultrapassado tanto em investimentos absolutos quando em investimentos em proporção do PIB (tabela 1). Acredita-se que a junção dos esforços estatais

---

1 Oliveira (2012).

e a atração de empresas privadas (que não deixam de ter como objetivo a maximização do lucro) tem dado resultado positivo diante das pretensões chinesas.

**Tabela 1** – Gastos em P&D de Brasil e China – 2000 a 2009 (em proporção do PIB) e valores absolutos em U\$ PPC

Ano	China (% PIB)	Brasil (% PIB)	China (abs. em PPC)	Brasil (abs. em PPC)
2000	0,9	1,0	0,9	1,0
2001	1,0	1,0	1,1	1,1
2002	1,1	1,0	1,3	1,1
2003	1,1	1,0	1,6	1,1
2004	1,2	0,9	1,9	1,1
2005	1,3	1,0	2,4	1,2
2006	1,4	1,0	2,9	1,4
2007	1,4	1,1	3,5	1,7
2008	1,5	1,1	4,2	1,8
2009	1,7	1,2	5,1	1,9

Fonte: Banco Mundial. Consulta ao sistema em maio de 2013.

O segundo fator relevante que diferencia Brasil e China no que concerne a ações voltadas para P&D está na área de recursos humanos formados e alocados em áreas dedicadas à P&D. A despeito de Brasil e China possuir sistemas educacionais ainda precários quando comparados com os países desenvolvidos, ambos têm investido no sentido de reduzir o atraso na geração de conhecimento para áreas consideradas como estratégicas para a P&D e, conseqüentemente, geração de inovação. A escolaridade de ambas nações tem apresentado crescimento segundo os censos educacionais (dados do MCT e Banco Mundial). A escolaridade tem apresentado elevação em todos os níveis educacionais, porém considerando o objetivo do artigo, destaca-se os dados disponíveis para o ensino superior e para as áreas de ciências (saúde/biológicas) e engenharias (LEITE, 2011 e MCT, 2012). Os dados (tabela 2) de evolução do ensino superior mostram que no ano de 2004 China e Brasil possuíam, respectivamente, uma taxa de escolaridade bruta<sup>2</sup> de 17,6 e 23,8 milhões de alunos matriculados; já para 2008, os dados de ambas as nações na mesma ordem passaram para 22,7 e 34,4 milhões de alunos matriculados. Nesse ponto observa-se uma evolução similar entre Brasil e China, contudo, a diferença é marcante quando se trata dos números relativos às áreas da ciências e engenharias.

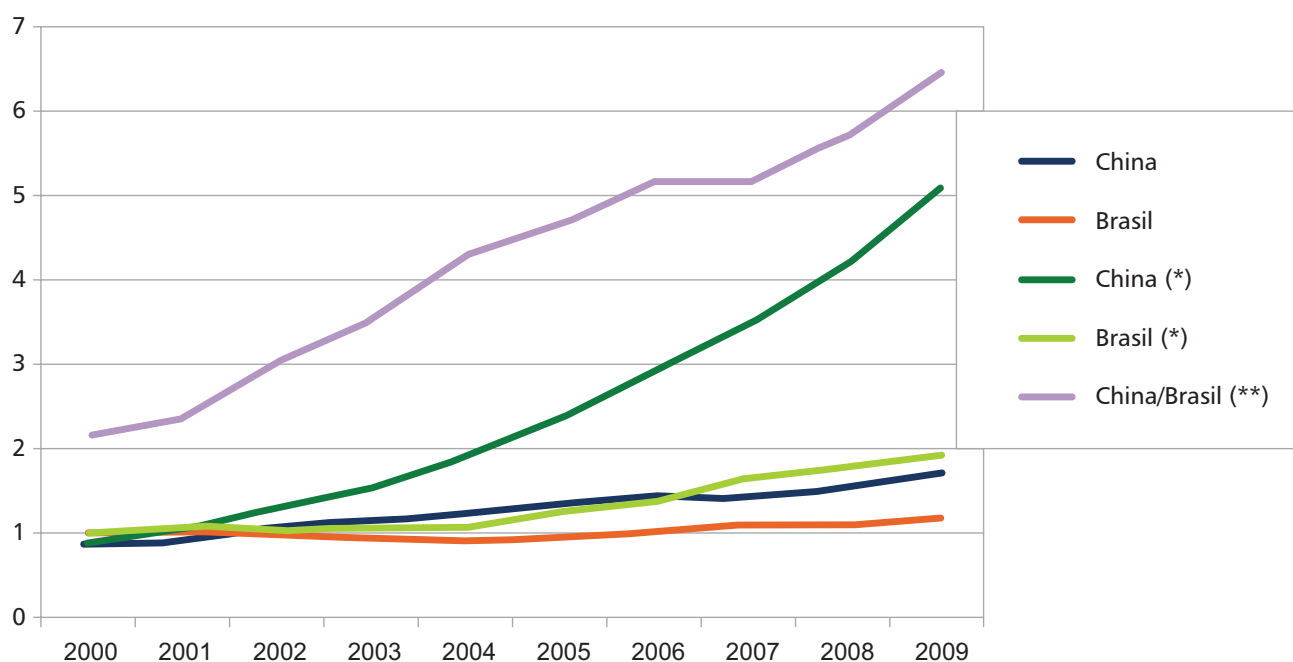
**Tabela 2** – Ensino Superior e Pós-graduação (áreas ciências e engenharia) – Concluintes (% pop.) Brasil e China (2009)

Ensino Superior e Pós-graduação	China (% população)	Brasil (% população)
<b>Ensino Superior</b>		
Ciências	10,8	8,9
Engenharias	31,1	5,4
<b>Doutores</b>		
Ciências	19,7	21,0
Engenharias	35,7	11,3
<b>Mestres</b>		
Ciências	10,0	15,0
Engenharias	35,1	12,9

Fonte: China Statistical Yearbook (2010), MCT (2011), LEITE (2011).

<sup>2</sup> Representada pelo número absoluto de alunos matriculados (2004 e 2008).

Cabe ainda destacar outros fatores que marcam a diferença das ações de Brasil e China no que concerne à área de P&D. A primeira delas, já ressaltada anteriormente, é a composição da participação dos setores público e privado. Enquanto no Brasil no ano de 2008 o governo foi responsável por 54,0% dos gastos em P&D, na China esse valor foi de 23,6%. Já a participação do setor empresarial reforça essa diferença; enquanto na China para o mesmo ano 71,1% dos gastos foram realizados pelo setor empresarial, no Brasil, o volume foi de 43,9%. Duas constatações a serem ressaltadas diante dos dados informados: (i) o efeito positivo de um ambiente propício ao investimento e a estratégia de elevação da competitividade por parte do governo chinês fazem diferença na atração dos empresários do setor privado interno e externo e (ii) a despeito do governo chinês ter como objetivo estratégico de política econômica e inserção internacional o foco na elevação dos investimentos em P&D e inovação, o governo não se apresenta como promotor, enquanto que no caso brasileiro essa responsabilidade ainda repousa no colo do setor público.



**Figura 1** – Gastos em P&D Brasil e China (2000 a 2009) em proporção do PIB.

Fonte: Banco Mundial. Retirado e Disponível em [http://www.iedi.org.br/artigos/top/analise/analise\\_iedi\\_20110822\\_inovacao\\_licoas\\_de\\_inovacao\\_que\\_vem\\_da\\_china.html](http://www.iedi.org.br/artigos/top/analise/analise_iedi_20110822_inovacao_licoas_de_inovacao_que_vem_da_china.html).

Um segundo fator são os pedidos e registros de patentes de ambos os países. Enquanto a China no período 2000 a 2009 elevou seu número de registro de patentes (segundo dados da WIPO (2012) para os países do BRICS) de 43% do total dos países do BRICS para 83%, o Brasil no mesmo período e segundo a mesma instituição caiu de 6% do total para 2%. Já segundo a USPTO (2010) no que concerne ao registro de patentes (total para os países do BRICS), o Brasil passou de 16% para 4% do total ao passo que a China passou dos 23% para 65% do número total de patentes registrada por países do BRICS no mesmo período.

O terceiro fator reside na estrutura do setor industrial e sua relação com as exportações de Brasil e China. Enquanto observa-se na China um esforço determinado por parte dos formuladores de políticas estratégicas no sentido de fortalecer o setor industrial direcionando-o para os setores dos bens denominados de alta intensidade tecnológica, o Brasil apresenta redução (segundo relatório do IEDI e do MDIC<sup>3</sup>) na participação da pauta de

3 Dados disponíveis no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Contudo, o tema vem sendo tratado pela CNI, pelo IPEA e pelas Federações das Indústrias de diversos estados brasileiro. Destaca-se pesquisa feita pela FIEMG cuja orientação foi feita pelo autor desse artigo detendo-se nas questões da (re) primarização do setor produtivo mineiro e no processo de desindustrialização nacional e mineira.

exportação de produtos de maior valor agregado e tecnologia intensiva. O que se verifica ao analisar os dados é que o Brasil possui produtos de alto valor adicionado e intensivos em tecnologia, tal como o setor de aeronáutica, entretanto, o saldo positivo apresentado por esse setor não compensa o resultado negativo do agregado do balanço comercial brasileiro. Já a China, tem aumentado gradualmente, mas com uma velocidade considerável, a participação dos produtos de maior valor adicionado e intensivos em tecnologia na sua pauta de exportação, resultado da estrutura produtiva chinesa. Segundo o IEDI (2010) o desempenho chinês resulta da estrutura do setor produtivo chinês, que apresenta foco no trinômio estrutura, intensidade e peso direcionados para a geração de CT&I como geração de diferencial produtivo e visando a meta de substituição do seu modelo de cópia para um modelo de design de produtos<sup>4</sup>.

Por fim, quando se considera o aumento da participação chinesa no fluxo de comércio brasileiro, verifica-se que a relação de troca entre os países está criando um padrão onde o Brasil aparece como exportador de básicos e insumos ao passo que a China surge como exportador de manufaturados. Além do efeito gerador do déficit no balanço comercial (justamente pelo aumento da participação chinesa no fluxo de comércio), vislumbra-se uma tendência a distanciamentos dos ganhos obtidos pelos países nas suas transações internacionais.

O que se buscou salientar no tópico que ora se encerra é que a despeito das ações brasileiras e chinesas em prol do desenvolvimento e que esse desenvolvimento seja parte de uma estratégia para uma inserção internacional mais incisiva e protagonista, quando se trata do estímulo a P&D como parte da estratégia, a China vem logrando resultados mais evidentes que os obtidos pelo Brasil.

## Considerações Finais

Esse artigo tinha como objetivo estabelecer uma comparação entre as ações chinesas e brasileiras em geração de inovação em seus respectivos setores produtivos, tendo como foco os investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Partiu-se do pressuposto que as diferenças, caso constatadas, devem-se a questões estruturais que agem como estímulo à inovação, atraem investimentos na área de CT&I, sendo P&D um dos instrumentos para se alcançar o resultado almejado.

O primeiro tópico do artigo buscou de forma sintética apresentar o marco conceitual que daria suporte ao entendimento do que se constitui P&D, contextualizando o conceito dentro da ideia de inovação e da política de CT&I. A contextualização conceitual caminhou em direção dos países aqui analisados, a saber: Brasil e China. O segundo tópico visava descrever e comprovar, por intermédio da apresentação de alguns indicadores, que há uma diferença estrutural entre Brasil e China no que tange aos esforços direcionados à P&D.

Constatou-se que Brasil e China, a despeito de ambos países considerarem que o desenvolvimento é cláusula pétrea de suas políticas interna e internacional e ser ainda componente essencial para um processo de inserção internacional protagonista e ativa, as ações de cada país nesse sentido, notadamente no que tange a geração de tecnologia e inovação tem obtido resultados diferentes. Segundo o pressuposto apresentado na introdução do texto de que as estruturas internas e a condução da política de geração de CT&I acabava por originar resultados diferentes, buscou-se dentro do espaço disponível citar e apresentar os dados que corroboram com a premissa e confirmam a situação diferenciada de Brasil e China.

Dentre os fatores observados, cabe lembrar a criação de um ambiente propício ao investimento privado direcionado à inovação. Nesse quesito, constatou-se que a China exerce uma influência positiva no empresariado quanto ao retorno do investimento mas sobretudo, devido ao seu notável desempenho no tocante ao crescimento

---

4 Segundo a literatura, a troca seria de Made in China para Design in China.

econômico. Já o Brasil realiza investimentos por via do setor público, não figurando tais investimentos como prioritários nem como estratégico. Em seguida foram ressaltados as questões relacionadas aos dados educacionais em setores considerados como chave para a geração de inovação e que dependem de investimentos em P&D. Por fim, foram adicionalmente ressaltados os fatores estrutura produtiva e registro de patentes; destacando-se a diferença entre Brasil e China no que diz respeito a suas estruturas produtivas industriais e suas composições de pauta de exportação.

A constatação final do artigo é que tanto Brasil como China ainda tem muito a desenvolver na área de P&D para alcançar os países desenvolvidos, contudo, a China tem realizado esforços mais decisivos quando comparados com o Brasil. Por fim, quando comparado com países desenvolvidos, deve-se ressaltar a velocidade das mudanças estruturais chinesas dentro do seu propósito de desenvolvimento. Já o Brasil trilha um caminho que onera o setor público – o que não quer dizer que não deve haver participação e estímulos por parte do setor público –, e incentiva pouco o setor privado a realizar investimento em um setor que tem retorno atrativo porém com tempo de maturação mais alongado. Ou seja, o empresariado brasileiro, além de não ser estimulado a realizar investimentos em P&D, seja pelos riscos envolvidos ou pelo tempo de espera para obter retorno, apoia-se no gasto público como gerador e promotor de inovações por meio de políticas públicas de investimento em CT&I, logo, o mesmo ocorre com P&D. Ao passo que China, mesmo tendo políticas públicas direcionadas à CT&I, exerce uma força de atração mais aguda no empresário nacional e estrangeiro.

## Referências

- CASSIOLATO, J. E., LASTRES, H. M. M. and MACIEL, M. L. (eds.) *Systems of Innovation and Development*. Cheltenham: Elgar, 2003.
- INSTITUTO PARA ESTUDOS DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – IEDI. *A Transformação da China em Economia orientada à Inovação*. 2010.
- LEITE, Alexandre Cesar Cunha. *O projeto de desenvolvimento econômico chinês – 1978-2008: a singularidade de seus fatores políticos e econômicos*. Tese de Doutorado (Ciências Sociais/Relações Internacionais). São Paulo: PUC/SP, 2011.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceira estratégica*. Belo Horizonte: Fino traço, 2012.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OECD. *Science, Technology and Industry*. Outlook 2010.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION – UNESCO. *Unesco Science Report 2010*. The current status of science around the world.
- USPTO. PTMT Special Report 2010. Disponível em <http://www.uspto.gov/web/office/ac/ido/oeip/taf/apat.pdf>.
- WIPO. World Intellectual Property Report 2011.
- WIPO. Statistics Country profile, 2012.

## Resumo

Esse artigo visa estabelecer uma comparação entre as ações chinesas e brasileiras em geração de inovação em seus respectivos setores produtivos, tendo como foco os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, doravante P&D, nesses países. A comparação se estabelece por intermédio da apresentação de dados quantitativos



associados a descrição do cenário estrutural e ao ambiente de estímulo ao investimento nos dois países. Tem-se como premissa que ambos os países consideram P&D como parte de uma estratégia política voltada ao desenvolvimento, cláusula pétrea na estratégia política, econômica e social declarada por Brasil e China.

## Abstract

This article aims to establish a comparison between Chinese and Brazilian actions in generating innovation in their respective productive sectors, focusing on investments in research and development, R&D, in these countries. The comparison is established through the presentation of quantitative data associated with the description of the structural framework and environment to encourage investments in both countries. It has been the assumption that both countries consider R&D as part of a political strategy dedicated to developing, as key points in political strategy, economic and social pursued by Brazil and China.

**Palavras-chave:** P&D; Brasil-China; política comparada.

**Keyword:** R&D; Brazil-China; Comparative Politics.

Recebido em 15/05/2013

Aprovado em 22/05/2013

## Geopolítica e progresso econômico no Brasil: uma possível relação histórica

## Geopolitics and economics progress in Brazil: a possible historical relation

José Alexandre Altahyde Hage\*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 137, mai.-jun.2013 [p. 20 a 26]

### O Debate

Este artigo é resultado parcial de pesquisa em andamento. Por isso, não temos intenção de esgotar o assunto. O texto é somente uma contribuição ao debate sobre uma característica da geopolítica brasileira que pensamos existir: a busca da industrialização como meio de construção do *poder nacional*.<sup>1</sup> O intuito do artigo é demonstrar a possível relação entre o pensamento geopolítico brasileiro, desenvolvido na primeira parte do século XX, com a industrialização em moldes mais adiantados, a pesada e os bens de capital.

Como não podia ser de outra forma, o moderno pensamento geopolítico brasileiro não é divorciado daquele originado na Europa Ocidental, da escola organicista alemã, de Ratzel (1844 a 1904) e da continentalista apresentada pelo estudioso britânico Mackinder (1861 a 1947). Neste estudo, o termo *moderno* significa que a geopolítica passou por sistematização e tratamento com princípios que na atualidade são chamados acadêmicos.

No século XX o pensamento geopolítico procurou se adequar naquilo que se convencionou chamar ciência. Em outras palavras, seguindo os passos daqueles conhecimentos que aceitavam métodos de experimentação, apreensão e resultados, como a biologia e a física que obedeciam a leis naturais e impessoais, a geopolítica (por meio do suporte geográfico) tencionou ser tratada como parte da grande família científica (Tosta, 1984).

A explicação acima é importante no desenvolvimento deste texto porque o exercício da geopolítica, ou seus princípios operacionais, não apareceu no começo do século XX. Na condição de ser um corpo de conhecimento, uma atividade política para o poder, as características daquilo que se passou a chamar geopolítica já existiam há muito tempo.

Se a geopolítica, entre outras coisas, é a relação entre o poder e o espaço ou o uso da geografia para a maximização do Estado, extraíndo dessa última a qualificação necessária para o exercício do poder (Mello 1996) então a

\* Doutor em Ciência Política pela Universidade de Campinas – Unicamp. Professor curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo – UNESP (alexandrehage@hotmail.com).

1 Vários autores, diferentes no tempo e no espaço, versam o que se entende por poder nacional. Em Araújo Castro poder nacional são os instrumentos que ajudam a melhorar a inserção internacional dos Estados em face de um mundo organizado por grandes potências. Esses itens são a eficiência econômica, industrialização, a qualidade das forças armadas, o avanço em ciência e tecnologia e sofisticação da elite governante (Castro, 1999).

geopolítica sempre existiu. Claro, sempre existiu desde que houvesse *unidades políticas*<sup>2</sup> dispostas a usufruir desse conhecimento. Sob esse prisma, a guerra, a utilização ótima de recursos naturais e o conhecimento do espaço seriam itens que o Estado (atual unidade política) deveria conhecer para sobreviver.

Desta forma, fica sublinhado que a geopolítica que ganha ares universitários é aquela resultante da sistematização, com “métodos científicos”, feita por Ratzel e o sueco Kjellen (1864 a 1922). É fato que usar o termo ciência para designar geopolítica é algo controverso, que dá margem a muitas especulações, sobretudo por causa da iniciativa nazista com a Escola de Munique, cuja crença era a geopolítica estar a serviço da expansão germânica. Ainda pesa sobre o geógrafo alemão a pecha de ter sido ele o criador do *determinismo geográfico* que tanta crítica desperta nos debates da área (Moraes in Ratzel, 1991).

Procurando não se configurar nesse debate, a geopolítica brasileira herda o “cientifismo” europeu, como instrumento regular e racional para o exercício do poder nas relações internacionais. Mas o interesse de absorver o pensamento geopolítico deve partir de algum setor da sociedade brasileira que se veja na possibilidade de manipular o poder ou de auxiliar o quadro que o esteja exercendo, como se fosse *conselheiro do príncipe*.

Sobre isso é congruente verificar que o setor social brasileiro que mais se interessou pelo conhecimento geopolítico foi o Exército. Mas por que essa carreira das Armas tomou a iniciativa no lugar da universidade? Talvez esse fenômeno não tenha se limitado apenas ao Brasil. Na América Latina deve ter havido algo análogo como o Chile e a Argentina.

Porém, no Brasil o fundamento da moderna geopolítica ganha ares distintos, em hipótese, por causa de uma particularidade da vida educacional no País. A instituição conhecida como universidade é de fundação recente no Brasil. Não que inexistisse conhecimento de caráter universitário.<sup>3</sup> A questão é que o ensino superior fora feito durante todo o século XIX por unidades independentes, como as Faculdades de Direito do Recife e de São Paulo, a Faculdade de Medicina da Bahia, e a Escola Politécnica do Rio de Janeiro.

A primeira instituição de ensino com amplos moldes universitários só foi fundada em 1934, a Universidade de São Paulo (USP).<sup>4</sup> O fato de não haver existido universidade no século XIX, e início do XX, obrigatoriamente evitaria o conhecimento da geopolítica nos moldes adiantados? Talvez não o impedisse, mas limitaria o debate e perderia algo importante no cotidiano universitário: a construção de redes e de ideias em circulação.

Portanto, sem a vida universitária que falasse nacionalmente, que chamasse para si o fator do pensar global, ainda que pudesse soar pedante, deixou o Exército nacional com essa missão. E por que essa Arma? Porque o Exército seria a única instituição, com exceção da Igreja Católica, com presença em quase todo o Brasil. Mais do que isso, uma instituição que por força da profissão teria a tendência de pensar planos nacionais, notadamente após 1870.

A saber, a partir daquela data, como escreve Nelson Werneck Sodré, o Exército volta da Guerra do Paraguai passando por duas transformações complementares. 1 – A Arma consegue constituir consciência de seu papel na ordem nacional e ganha relevância. 2 – Em virtude disso, passou a atrair jovens da classe média que se interessaram pela carreira militar, a escola de oficiais do Realengo. Quer dizer, havia algo a mais que as faculdades imperiais (Sodré, 1968).

2 É muito apropriado o conceito de unidade política utilizado por Raymond Aron. No entender desse autor unidade política é todo território delimitado por fronteiras, ou algo com esse papel, substanciado por uma cultura e tradição, que seja organizado por algum tipo de poder, uma coerção. Dentro desse modelo cabem as cidades-Estados gregas, a República romana e os modernos Estados do século XVII (Aron, 1986).

3 Por universidade se pensa em um *lócus* em que a cultura se torna universal, em que haja um conjunto de atores propensos a sair dos limites estabelecidos pelo tempo e pelas circunstâncias (Casagrande, 1987: 1276). No Brasil do século XIX o convívio dessa natureza deveria ser feito entre o estudante de uma faculdade isolada com universidades dos Estados Unidos e Europa. Talvez a personagem exemplar disso seja Gilberto Freyre que teve toda sua formação intelectual no exterior e só retornou definitivamente nos anos 1930.

4 Se foi a USP a primeira universidade brasileira é algo controverso. Há quem diga que foi a Universidade do Brasil em 1920 (atual UFRJ). Da mesma forma há quem prefira a Universidade Federal do Paraná, de 1912. De todo modo, o que importa é frisar que a vida universitária no Brasil é bastante tardia, mesmo comparando com a América Latina. Sobre esse ponto pode-se consultar Fernando de Azevedo (Azevedo, 1963).

Por conseguinte, pensamos ser congruente adentrarmos em alguns aspectos do pensamento social para melhor compreender os fundamentos geopolíticos no decorrer do século XX. Isto porque é indissociável a concepção brasileira de geopolítica, do Exército, e as correntes intelectuais que grassavam no Brasil da segunda parte do século XIX, como o positivismo.

De certa forma, a luta por valorização socioeconômica do Exército, mais que a Marinha-de-Guerra, nos anos 1870, refletiu na organização e montagem da grade curricular da academia de oficiais. À primeira vista o currículo ainda carregava matérias dos anos 1820, da influência portuguesa (também se via a britânica na Marinha). Porém, aquela composição curricular não mais dava conta das complexidades que o Brasil passou a ter a caminho do século XX, maior participação internacional, preocupações com a política regional etc.

A reforma curricular após a Guerra do Paraguai tem o fito de adaptar o Exército aos novos tempos. As disciplinas não têm de ser somente mais bem feitas e eficientes; há também de preparar o oficial para as grandes questões nacionais que se avolumam. Não se pode dizer que haveria ciência política ou sociologia no Realengo, pelo menos não na forma com a qual essas disciplinas são conhecidas na atualidade. Mas preparar o jovem oficial com missão civilizadora e de transformação nacional foi aventado (Galvão *in* Cunha, 1984).<sup>5</sup>

O impulso intelectual dos oficiais se deu por meio do pensamento positivista. Talvez seja o Exército foi o setor em que a obra de Augusto Comte (1798 a 1857) mais deitou raízes e influenciou gerações. Só a relação entre Exército e positivismo já merece tratamento à parte. Por isso, emerge a questão de por que esse imbricamento ocorreu de forma franca.

Não resta dúvida de que o advento da República, em 1889, foi uma ação não apenas política. Houve traços intelectuais e possuidores de um propósito de missão, de uma realização importante a cumprir em prol do Brasil. Por exemplo, essa missão foi bem expressiva na militância positivista do marechal Cândido Rondon (1865 a 1958) em sua busca de civilizar o Centro-Oeste, abrindo o Mato Grosso para obras de engenharia do Exército (Diacon, 2006).

Haveria razão específica para que o Exército abraçasse entusiasticamente o positivismo? É evidente que a obra do francês não foi seguida somente pelos militares. A transmissão do pensamento para oficiais deveria ser feita também pelos *bacharéis*, professores saídos das faculdades de direito, antes de tudo. Sobre isso é conhecida a polêmica entre Silvio Romero, por exemplo, com o positivismo no Recife; assim como Olavo Bilac, que tivera intenso contato e influência na academia do Realengo (Ventura: 1991).

Partindo em bases breves para compreender o positivismo, e por que a atração do Exército brasileiro a essa doutrina sociológica, podemos dizer que Comte vislumbrava uma relação sociopolítica que ultrapassasse questões prementes. Da mesma forma que o marxismo, o positivismo vê como negativo a hegemonia de classes dominantes privilegiadas sobre a massa trabalhadora. Além disso, o pensador francês condena a maneira com a qual se organiza o Estado, o poder político nos países europeus: explorador e imperialista (Comte, 1978).

O positivismo acredita profundamente no poder transformador da ciência e da instrução. Crê que uma sociedade propícia a grandes realizações e ao progresso tem de ser industrializada; que seja governada por homens de grande capacidade técnica. Por fim, Comte acredita que sociedades que seguissem a orientação positivista seriam menos belicistas, uma vez que a razão e a ciência seriam importantes para ultrapassar sentimentos ligados a períodos em que havia pouco apego ao progresso científico. Seria o fim da guerra

Do positivismo deveria sair não somente um Brasil industrializado, mas também um país pacifista. A monarquia seria regime de sociedades sem instrução e atrasadas, por tanto deveria ser deixada de lado. Em Comte somente a República de homens dedicados e laboriosos poderia promover uma ordem de cooperação, inclusive antirracista

5 Um vulto histórico dessa passagem, que sofre a mudança curricular, é encontrada em Euclides da Cunha quando foi aluno na academia militar do Realengo. Mesmo abandonando o Exército após 1892 Euclides não deixa de demonstrar o modo com o qual vê o mundo. E isso pode ser visto em Canudos, apesar de sua crítica ao governo.

e a favor da harmonia entre as classes sociais, contra as lutas perturbadoras da ordem, o que o diferencia do marxismo. É importante frisar que o positivismo não é em essência nacionalista.

Assim, passa a ser instantânea a relação entre o Exército, no advento da República em 1889, com o pensamento positivista. Estava à vista a intenção de derrubar a monarquia para que se criasse uma sociedade baseada na razão, na ciência, na industrialização e na harmonia política. Harmonia que não seria somente doméstica, mas também na política exterior. Dessa parte sai a iniciativa da República brasileira à procura de reconhecimento tanto na América do Sul, bons termos no Prata, quanto com os Estados Unidos.

Deste modo, se o Brasil republicano, inspirado no positivismo, seria um Estado coeso, laborioso e forte, já que seria comandado por grupo convergente e de sábios, qual seria então o papel do Exército, mais que da Marinha na grande obra? Seria a missão de civilizar o País, de lutar a favor do progresso contra restos de atraso e obstáculos que ofendem a razão libertadora.

Já tivemos oportunidade de observar que a figura de Rondon obedece a essa lógica de civilização: integrar o Centro-Oeste ao núcleo educado, ainda que isso pudesse ser criticável (na atualidade). Mas o período de ensaio governamental positivista teve curta duração em virtude de novos arranjos que deveriam ser feitos para a urgente estabilidade político-econômica nacional, como a adoção da circulação de elites saídas de novos arranjos políticos em prol da governabilidade: como o pacto *Café com Leite* (Hage, 2013).<sup>6</sup> De certa forma, esse pacto secundariza o princípio positivista que mobilizou o movimento de 1889, embora tenha permanecido no Exército por força da carreira.

## Geopolítica e Transformação Econômica

O pensamento geopolítico brasileiro tem uma peculiaridade resultante da realidade brasileira da época, as primeiras décadas do século XX: ele prega o progresso econômico com preocupação social. Haveria como dizer, apesar do risco, que o pensamento geopolítico nacional tem compartimentos sociológicos à medida que a importância do espaço brasileiro, bem como suas riquezas naturais, não seria desvencilhada da situação social, das condições gerais de saúde e de trabalho do povo brasileiro.

É fato que não se deve extrair dessa afirmação interpretações “progressistas” com coloração socialista. Por si, esse sentimento social não seria estranho uma vez que o positivismo o apresenta primordialmente como preocupação necessária da elite governante republicana. Por outro lado, quais seriam as condições sociais do povo brasileiro no começo do século passado? Não escapando do lado social o *capitão* Mário Travassos tem visão sobre relevante eixo geopolítico da integração nacional, mas mal trabalhado, o rio São Francisco:

“No dia em que suas vertentes estiverem coalhadas de cultura, seus canais navegáveis balizados e dragados sistematicamente, seus portos e material flutuante convenientemente equipados, suas populações cuidadas contra as endemias e trabalhadas pela alfabetização, teremos criado um eixo polarizador e distribuidor de energias econômicas do ‘hinterland’ brasileiro (...)” (Travassos, 1938: 188)

Como exposto acima, Travassos foi um dos primeiros a vislumbrar a geopolítica dentro do enquadramento “científico”. Sua exposição da matéria não deixa de ser tributária dos mestres europeus, Ratzel e Kjellen. O capitão não só imagina a formação territorial do Brasil salutar, em virtude de sua massa generosa e variados recursos naturais, o que qualificaria o País a uma posição de destaque na política internacional, mas também reconhece o posicionamento brasileiro como algo exigente de políticas mais bem concebidas.

6 Para não demorarmos mais nesta questão indicamos aos interessados o citado artigo (Hage, 2013).



A exemplo de Mackinder, Travassos utiliza o conceito de *heartland* e o transfere para a América do Sul, imaginando que o subcontinente sofreria as mesmas crises políticas existentes no Velho Continente. A saber, haveria no subcontinente uma área pivô, muito delicada, que uma vez dominada e bem trabalhada por determinado Estado conferiria a este um ganho e vantagens variadas que certamente o transformaria em potência ascendente.

Não seria desperdício dizer que o *heartland* sul-americano se localizaria justamente na área circulada por Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai. Um raio que abarcaria a região do antigo Mato Grosso, parte do Paraguai e o oriente boliviano. Na época de Travassos o apelo para reconhecer papel de destaque aquela área era grande. Os motivos para podem ser vistos assim:

1 – Entre 1928 a 1933 Bolívia e Paraguai travaram a Guerra do Chaco por recursos energéticos, petróleo, e por maior proveito do rio Paraguai, bem como a busca de tomar território um do outro. Assunção saiu-se melhor do conflito, mas o problema em si perdurou pelas desconfianças. 2 – Direta ou indiretamente Argentina e Brasil tomaram parte naquela guerra, apoiando diplomaticamente, com discricção um dos lados, ou dando-lhes apoio material. 3 – A região do Mato Grosso seria área de transição da bacia platina para a amazônica. Quem dominasse a região ganharia bônus no controle geral da economia e transporte:

“O território boliviano póde ser considerado como o centro geográfico do continente sul-americano, seja por sua posição como explosão oriental dos mais importantes contrafortes da Cordilheira, seja como ponte orográfica abrindo o sistema andino, simultaneamente, às influências político-econômicas que as bacias do Amazonas e do Prata representam na massa continental” (Travassos, 1938: 200).

Seria crível que o Brasil se credenciasse a país preeminente na América do Sul, controlando sua política. Mas eis que surge o problema: qual seria a condição do poder nacional brasileiro para essa tarefa? Neste ponto, a geopolítica de Travassos pede com urgência a construção desse agrupamento, seu bom relacionamento entre os setores políticos e econômicos, mas que haja também preocupação do Estado para sanar problemas típicos do século XIX, como o subemprego.

Apesar das dimensões territoriais o Brasil padece de falta de plano estratégico que desse maior atenção a um setor da infraestrutura de grande relevância em qualquer lugar: a ferrovia. Ao contrário do Brasil a República Argentina dá impressão de saber qual é seu lugar na ordem das coisas. País rico em recursos naturais também goza de coesão social e no plano de ação – Buenos Aires sabe o que se deve fazer para ter destaque na América do Sul.

Se Mackinder havia pensado o grande conflito entre Reino Unido e Alemanha imperial, com participação da Rússia czarista, para sedimentação de poder sobre o *heartland*, é porque ele percebia que o equilíbrio europeu estava comprometido justamente pelo crescimento político-econômico de um dos competidores. Os esforços contínuos de Berlim para montar respeitada Marinha-de-Guerra e daí partir para a Ásia e África era algo que inspirava admiração e medo na elite política britânica e russa (Mello, 1966).

Ainda que a Europa fosse mais complexa que a América do Sul no quesito militar e econômico isso não impediu que Travassos, e posteriormente, o general Golbery do Couto e Silva, utilizasse o modelo europeu de disputa para imaginar dois contendores sul-americanos (Miyamoto, 1995). O autor de *Projeção Continental do Brasil* reparava na dianteira do poder argentino na primeira parte do século XX. Dona de melhor economia, estabilidade social, pouca fratura regional em virtude de não haver divergências geográficas; e possuidora de convenientes malhas ferroviárias para um projeto geopolítico a Argentina era vista como Estado preeminente na política sul-americana, sendo um dos traumas disso o aprisionamento geopolítico de Bolívia e Paraguai, dois países mediterrâneos.

Na visão de Travassos a política brasileira não era consistente em face do poder argentino. Caberia ao País a incumbência de formular planos de progresso econômico que tivessem duas vertentes: uma coesa política de transporte, construindo ferrovias estratégicas, ligando o centro dinâmico nacional à “periferia” do Estado, como

o Centro-Oeste e o Norte. No mesmo pé deveria o Brasil conceber planos de industrialização, notadamente, em equipamentos pesados, como metalurgia, essencial para a economia de guerra.

Como frisou Everardo Backheuser, o Brasil deixaria a *fase de caranguejo*, de preocupado somente com o litoral, e passaria a se preocupar com áreas sensíveis do território nacional, com pouca demografia e economia não dinâmica. Para o professor de geopolítica da PUC-RJ, em 1949, não haveria separação entre a tarefa de progredir política e economicamente o Brasil com sua expressão geopolítica em face de suas enormes redes de fronteiras (Backeuser, 1952).

O efeito desse empreendimento seria a mudança de importância econômica do Brasil, sendo menos dependente dos Estados industrializados, e a despressurização política que a Argentina teria no subcontinente ao aproveitar a fragilidade histórica de Bolívia e Paraguai. Por conseguinte, ainda que de modo não regular, algumas propostas de Travassos ganharam vida. Além da Companhia Siderúrgica Nacional, de 1942, houve a construção da ferrovia Bolívia-Brasil nos anos 1950, inclusive com o intuito de transportar minérios energéticos a São Paulo, bem como dar ao vizinho andino uma saída para o mar.

À guisa de conclusão, nosso objetivo foi abrir debate sobre a visão peculiar da geopolítica brasileira da primeira parte do século XX por meio de um de seus principais expositores, Mário Travassos. Tencionamos também investigar as razões que fizeram do pensamento geopolítico nacional meio de reivindicar progresso econômico e mudanças sociais. Um dos motivos mais prementes seria o fato de que o Brasil não qualificaria seu poder nacional sofrendo algumas mazelas, como a falta de integração nacional, o analfabetismo e a economia sem dinamismo suficiente para promover a mudança qualitativa.

Por outro lado, é interessante também observar que algumas premissas do pensamento de Comte casaram bem com o Exército brasileiro, apesar das contradições. Por exemplo, a doutrina comtiana é pacifista e não nacionalista; algo que não atrairia conceitualmente exércitos europeus. No positivismo o militarismo é resquício de atraso político e social, algo medieval. No Brasil, mesmo que não tenha havido uma política militarista foi a República obra do Exército em primeiro lugar. Sem dúvida são questões que merecem mais investigação.

## Bibliografia

- ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília, Edunb, 1986.
- AZEVEDO, Fernando de. *A Cultura Brasileira*. Brasília, Edunb, 1963.
- BACKHEUSER, Everardo. *A Geopolítica Geral do Brasil*. Rio de Janeiro, Bibliex, 1952.
- CASAGRANDE, Joseph. "Universalismo Cultural". In *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, FGV-MEC, 1987.
- COMTE, Augusto. Comte. Coletânea organizada por Evaristo de Moraes Filho. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo, Ática, 1978.
- CUNHA, Euclides da. *Euclides da Cunha*. Coletânea organizada por Walnice Nogueira Galvão. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo, Ática, 1984.
- CASTRO, João Augusto de Araújo. "O Poder Nacional: Limitações de Ordem Interna e Externa". In *Parcerias Estratégicas*. Número 6. Brasília, 1999.
- DIACON, Todd. *Rondon*. Perfis Brasileiros. São Paulo, Companhia das Letras, 2006.
- HAGE, José Alexandre Altahyde. "Mário Travassos e a Geopolítica Brasileira: Tensão com a Argentina e Preocupação com Imperialismos". In *Revista de Geopolítica*. Volume 4, número 1. Versão eletrônica encontrada em C:\Users\Alexandre\Downloads\67-446-1-PB (2).pdf. Lido a 24.04.2013.
- MELLO, Leonel Itaussu. *Quem tem Medo da Geopolítica?* São Paulo, Edusp, 1996.
- MYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas, Papirus, 1995.

TOSTA, Octavio. *Teorias Geopolíticas*. Rio de Janeiro, Bibliex, 1984.

RATZEL, Friedrich. *Ratzel*. Coletânea organizada por Robert Moraes. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo, Ática, 1991.

SODRÉ, Nelson Werneck. *História Militar do Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.

TRAVASSOS, Mário. *Projeção Continental do Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1938.

VENTURA, Roberto. *Estilo Tropical*. São Paulo, Companhia das Letras, 1991.

## Resumo

O intuito deste artigo é demonstrar a relação entre pensamento geopolítico brasileiro com o progresso econômico, com a industrialização. Também é objetivo do texto saber por que o Exército brasileiro absorveu de imediato o pensamento geopolítico, ao contrário do europeu ocidental que foi em grande parte trabalhado pelas universidades.

## Abstract

This paper intends to show the relationship between the Brazilian geopolitical thought with the economics progress, working for industrialization. Beyond the paper wishes to know why the Brazilian Army searched immediately the geopolitics thought in opposite to west Europe where that task was searched by universities.

**Palavras-Chave:** Geopolítica Brasileira; Pensamento Social; Exército Brasileiro.

**Key-Words:** Brazilian Geopolitics; Social Thought; Brazilian Army.

Recebido em 25/04/2013

Aprovado em 22/05/2013

# As dinâmicas da cooperação China-África: perspectivas e controvérsias

## The dynamics of China-Africa cooperation: prospects and controversies

Maria Eduarda de Andrade e Sousa\*  
Henrique Altemani de Oliveira\*\*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 137, mai.-jun.2013 [p. 27 a 34]

### Introdução

Os temas do desenvolvimento econômico chinês, de sua dependência de recursos naturais externos e da importância de suas importações e exportações para o comércio internacional não estão ainda suficientemente explorados, mas apresentam-se aqui secundários para uma breve ponderação sobre o significado da presença chinesa no continente africano.

É inegável que, no presente século, uma forte motivação foi o acesso a recursos naturais, sobretudo energéticos. Mas, a inserção na África não ocorreu somente neste século, ao contrário, desde seu início a República Popular da China (RPC) fez-se presente no continente africano. De outro lado, não se pode omitir que é exatamente neste século e somente após sua acessão à Organização Mundial do Comércio (OMC) que o desenvolvimento chinês explodiu ou que seu papel se fez sentir mais intensamente em todos os quadrantes.

A Política Externa da China, desde a constituição da RPC, apresentou inflexões que vão de uma intensa vinculação com a União Soviética (URSS) ao aprofundamento do isolacionismo e, por fim, ao processo de inserção à comunidade internacional, tanto na dimensão política quanto na econômica com sua inserção no comércio internacional.

Apesar dessas inflexões estratégicas, seu projeto de política externa manteve acentuada continuidade em termos de buscar afirmar sua autonomia nacional e de recuperar um *locus* internacional. Para tanto, ênfase no desenvolvimento econômico tido como fundamental e inseparável da segurança nacional: independência, soberania e estabilidade (Oliveira, 2012: 18). Estes objetivos de política externa têm como alicerce os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica proclamados pelo premier Zhou Enlai em 1955: não agressão, não intervenção nos assuntos internos, respeito mútuo pela integridade territorial, cooperação e benefício mútuo e coexistência pacífica.

\* Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico da Universidade Estadual da Paraíba GEPAP/UEPB (m.eduardaandrade@gmail.com).

\*\* Professor do Programa de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (henrique.altemani@gmail.com).

Não obstante, é igualmente fundamental avaliar como a África reage à presença chinesa. E, neste sentido, não se pode igualmente omitir o fato de que o continente africano, apesar das independências, manteve suas economias extrovertidas, dependentes do mercado e dos interesses europeus, em especial por intermédio do Convênio de Lomé vinculando a entrada preferencial dos produtos africanos na Comunidade Econômica Europeia em troca de auxílio ao desenvolvimento. E, igualmente, o fato da agora União Europeia ter descontinuado este Convênio e precipuamente os investimentos na década de 1990.

Nesse sentido, a cooperação Sul-Sul para com o continente africano se apresenta para a China como uma estratégia para garantir sua segurança, seu desenvolvimento econômico e apoio político nas negociações internacionais, sobretudo no que se refere à questão de Taiwan.

Dentro dessa perspectiva, a China tem intensificado o seu engajamento no continente africano para suprir sua carência energética e ampliar o seu peso político no Sistema Internacional. Em contrapartida, a parceria com a China se apresenta para a África como uma alternativa ao envolvimento com as potências ocidentais, que não surtiu os efeitos esperados para esse continente. Sendo assim, a China se mostra como um parceiro atraente por adotar uma política externa fortemente calcada nos princípios da coexistência pacífica, diretrizes bastante distintas das praticadas pelas potências ocidentais na África, onde o recebimento de ajuda econômica das potências tradicionais é sinônimo de subordinação e imposição de condicionalidades.

O presente texto retoma diferentes momentos do relacionamento sino-africano desde a constituição da RPC e, em um segundo momento, avalia os fundamentos desta relação no presente século, enfatizando em especial os aspectos políticos na consideração de que os econômico-comerciais já são mais de domínio público.

## Antecedentes históricos

Muito tem se discutido nos últimos anos sobre a emergência do engajamento da China no continente africano. Entretanto, essa parceira não constitui um fenômeno recente, mas laços que remontam ao século XV, quando das expedições aventureiras de Zheng-He ao continente africano (Alden et alii, 2008). Com base nesses vínculos duradouros, os chineses enfatizam a amizade e a cooperação próprias das relações sino-africanas, tendo em vista que os chineses nunca tiveram a pretensão de conquistar ou colonizar os territórios africanos, diferentemente dos europeus, que não hesitaram em fazê-lo (Raine, 2009).

Não obstante, as relações com o continente africano ficariam mornas nos séculos subsequentes, recobrando valor estratégico somente após o estabelecimento da RPC. As relações sino-africanas seriam retomadas já na década de 1950, no início dos processos de libertação das colônias africanas, com o estabelecimento de relações diplomáticas entre a RPC e o Egito em 1956 (Anshan, 2007). A despeito do ativismo chinês na Conferência de Bandung (1955) na defesa dos princípios da coexistência pacífica, as relações sino-africanas durante os anos 1950 se pautavam pela defesa do socialismo como expressão da aliança sino-soviética então vigente.

Após a ruptura sino-soviética (1963), a RPC deu continuidade, ao longo da década de 1960, à política de aproximação com o continente africano, buscando i) ampliar o reconhecimento internacional da RPC em face de Taiwan (Becard, 2008); e ii) favorecer o engajamento ideológico sob a bandeira do comunismo maoísta, a fim de contrabalançar a influência soviética na região. Segundo Anshan (2007), a China encontrou na África um aliado contra o colonialismo, o imperialismo e o revisionismo soviético.

Envolvida na Revolução Cultural e isolada do Sistema Internacional, a RPC manteve os programas de cooperação com as nações africanas e a ajuda aos partidos e movimentos emancipacionistas, a fim de “exportar a revolução”. (Anguiano, 2001: 238).

Nesse período, o evento mais importante para a consolidação das relações sino-africanas foi a visita do premier Zhou Enlai entre dezembro de 1963 e fevereiro de 1964 a dez países africanos. Desta visita resultaram os Oito



Princípios da Ajuda Externa<sup>1</sup> e os Cinco Princípios das Relações com os Países Africanos,<sup>2</sup> que nada mais eram do que a aplicação prática dos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica declarados em Bandung. Esses princípios guiariam a política africana da China até hoje.

Em 1969, com o fim da fase aguda da Revolução Cultural, cristalizou-se na China a percepção de que a dupla oposição ao revisionismo soviético e ao imperialismo estadunidense havia surtido efeitos negativos para a segurança da RPC. Mao estava convencido de que a URSS era a principal ameaça à China, e que não restava outra opção senão se aproximar dos Estados Unidos (EUA), única potência capaz de contrabalançar a URSS. Nesse sentido, tornava-se patente a necessidade de participar do diálogo estratégico internacional mediante a aproximação com os EUA.

O processo de aproximação com os EUA favoreceu amplo reconhecimento internacional da RPC, com seu retorno à ONU e ao Conselho de Segurança (CS/ONU) enquanto membro permanente (1971), em prejuízo de Taiwan, que perdeu sua representação nesta organização.<sup>3</sup> À entrada da RPC na ONU se seguiu o estabelecimento de relações diplomáticas entre China e uma série de países, com o simultâneo rompimento com Taiwan. Entre 1971-1976, Pequim estabeleceu relações diplomáticas com 53 países, sendo 10 das Américas, 11 da Europa, 10 da Ásia-Pacífico e 22 na África, o que atesta, desde aquela época, a importância do continente africano para a política externa chinesa (Anguiano, 2001).

No campo político, a reintegração da China ao Sistema Internacional via entendimento sino-americano, fez com que a RPC passasse a sustentar posições dúbias na África, apoiando as mesmas facções que as potências capitalistas, leia-se anticomunistas, como forma de evitar prestar assistência aos grupos patrocinados pela URSS (Raine, 2009). Um exemplo bem marcante deste posicionamento foi o reconhecimento, em Angola, da UNITA junto com EUA, África do Sul e Zaire, enquanto que URSS, Cuba e Brasil reconheciam o MPLA.

Para minimizar esta dubiedade, em 1972 a RPC oficializou a tese do “fim do campo socialista” e sua “Teoria dos 3 Mundos”, afirmando que sua política internacional tinha uma ligação direta com os interesses dos países em desenvolvimento e com uma linha de ação voltada à busca de uma redefinição das regras do comércio internacional de forma a possibilitar maiores condições de desenvolvimento e que consequentemente não estava atrelada nem à URSS nem aos EUA.

No campo econômico, a cooperação sino-africana evoluiu bastante através do estabelecimento de programas de ajuda aos países africanos, com pacotes de ajuda à realização de grandes obras públicas, que representavam, segundo Anshan (2007), símbolos da descolonização e do orgulho nacional. O projeto mais ambicioso realizado pela China nesse período foi a construção da ferrovia Tanzânia-Zâmbia (TanZam), de 1970 a 1976. Era um projeto antigo, que havia sido rejeitado, em 1964, pelo Banco Mundial. Em 1967, a China fechou o contrato para a construção da ferrovia de 1.860 quilômetros. (Raine, 2009).

1 Oito princípios da Ajuda Externa: (i) o oferecimento de ajuda externa não deve ser uma espécie de esmola unilateral, devendo basear-se nos princípios de igualdade e benefício mútuo; (ii) o governo chinês respeita a soberania dos países receptores, não impondo condicionalidades nem cobrando privilégios; (iii) a China oferece ajuda econômica na forma de empréstimos sem juros ou a baixas taxas e prolonga o tempo limite para pagamento quando necessário, aliviando o fardo dos países recipientes o máximo possível; (iv) o objetivo da China ao prover ajuda não é tornar os países beneficiários dependentes da China, mas ajudá-los a tornar-se autossuficientes e economicamente independentes. (v) a RPC procura ajudar os países beneficiários a formular projetos que requeiram menos investimento e forneçam melhores resultados, como forma de aumentar seus rendimentos e acumular capital; (vi) a China fornece equipamentos e materiais da mais alta qualidade e, caso não preencham as devidas especificações, serão substituídos. (vii) transferência tecnológica: o objetivo da China ao fornecer assistência técnica é fazer com que o pessoal do país domine a técnica; (viii) os experts enviados pela China para trabalhar nos projetos nos países beneficiários terão o mesmo padrão de vida que experts nacionais.

2 Cinco princípios das Relações com os Países Africanos: (i) apoio aos países africanos na luta contra o imperialismo e colonialismo, como com forma de salvaguardar a independência nacional; (ii) apoio à execução de uma política de paz, neutralidade e não alinhamento por parte dos países africanos; (iii) respeito aos anseios e escolhas do povo africano; (iv) apoio aos esforços africanos para solucionar suas disputas através de meios pacíficos; (v) respeito à soberania dos países africanos e repúdio a qualquer tipo de interferência externa.

3 Desde a vitória do PCC, havia o reconhecimento internacional da existência de “uma só China”. Consequentemente, o reconhecimento era pró Taiwan, sob a liderança do Partido Nacionalista, ou favorável à RPC, representada pelo PCC. O conceito de “uma só China” estabelece relações diplomáticas com somente um governo.

A partir de 1979, com início do processo de modernização, a China voltou-se para dentro e concentrou-se em resolver os seus problemas domésticos. Isto significa dizer que a África deixou de ser prioridade de Beijing e o relacionamento entre China e África arrefeceu.

Não obstante, na década de 1980, Pequim retomou as relações com os parceiros africanos sob uma nova ótica, pautada no pragmatismo e no benefício mútuo, abandonando a lógica maoísta de fundo ideológico e revolucionário. Com o anúncio dos Quatro Princípios da Cooperação Técnica e Econômica com Países Africanos, dava-se início a uma fase despolitizada, de projetos de baixo custo e com retornos rápidos, que visavam expandir as relações econômicas e comerciais (Becard, 2008).

Marcante nesta década foi a viagem de Deng Xiaoping à África em 1982 quando enfatizou um relacionamento com base na cooperação e não em ajuda unilateral. Introduziu o conceito chinês de cooperação Sul-Sul, caracterizado pelo respeito à soberania, não interferência nos assuntos internos dos receptores, não impondo condições políticas nem exigindo privilégios (Brautigam, 1998: 49-50, apud Raposo & Potter, 2010: 179).

A partir de então, a China começou a buscar lucros nas relações com os países africanos, diluindo a tênue linha existente entre ajuda externa, cooperação e investimento. Colocaram-se em marcha novas modalidades de cooperação, como a “sustentabilidade assistida”, que previa a manutenção e a recuperação de estruturas deterioradas, como estradas e sistemas de irrigação, e a “cooperação tripartite”, na qual a China fornecia os equipamentos e a mão de obra, ao passo que o receptor concedia apoio local e um terceiro entrava com o financiamento (Brautigam, 2008).

O início da década seguinte foi marcado pelas tentativas chinesas de romper o isolamento imposto pelas nações ocidentais após os incidentes de Tiananmen em 1989. Este momento foi, portanto, um período de ajuste político-diplomático voltado à reinserção da RPC no Sistema Internacional. Diante disso, a China intensificou sua política africana, como forma de compensar os prejuízos gerados pelo embargo imposto pelos países do Norte.

A década de 1990 é considerada um marco no engajamento da China na África, registrando verdadeiro boom nas relações sino-africanas. A África voltou, mais uma vez, à lista de prioridades da agenda da política externa chinesa, configurando-se como parceiro estratégico. Tal reaproximação se deu em função de três fatores: i) o isolamento imposto pelas potências ocidentais à China após os eventos da Praça da Paz Celestial; ii) vácuo de poder criado na África em razão da retirada da influência europeia sobre a região; iii) penetração de Taiwan no continente africano em busca de apoio político vis-à-vis a RPC. Nesse contexto, o continente africano se apresentava, para a RPC, como um parceiro vital frente ao embargo ocidental e à ofensiva de Taipei sobre os seus sócios africanos (Becard, 2008).

Diante disso, fortaleceram-se tanto os laços econômicos, na medida em que a China necessitava de mercados para o escoamento da sua abundante produção, quanto os políticos, como forma de compensar o déficit de apoio político-diplomático que a RPC detinha na época no cenário internacional.

A década seguinte seria marcada pelo aprofundamento das relações econômicas, com o incremento vertiginoso do comércio sino-africano e com o estabelecimento de numerosos acordos de cooperação, assim como pela consolidação dos vínculos políticos, mediante a institucionalização das relações inter-regionais com a criação, em 2000, do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC).

## A política sino-africana no século XXI

As criações da União Africana e da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África<sup>4</sup> (NEPAD), no início do século XXI, apresentadas como uma estratégia de “renascimento”, decorreram de ações e respostas afirmativas, protagonizadas por africanos, para reverter a situação crítica em que a África se encontrava. De outro lado, e

4 O NEPAD é uma estrutura estratégica da União Africana para o desenvolvimento socioeconômico africano. Busca solucionar desafios críticos como a pobreza, o desenvolvimento e a marginalização internacional da África.

aproveitando-se igualmente do abandono europeu, potências emergentes buscaram ampliar sua presença em África. Somam-se, assim, ao FOCAC, o Programa *Focus Africa* da Índia (2002) e a reaproximação brasileira com a África no governo Lula.

E, igualmente, no início do presente século, a acessão da China à OMC definindo-a como um “ator normal” no comércio internacional, sem precisar aguardar a “concessão da cláusula da nação mais favorecida” pelos EUA, marca a recente e maior inserção chinesa nas relações econômicas internacionais. Não só na África, mas igualmente nas Américas e nas demais regiões, com as respectivas respostas positivas e/ou negativas.

Na África intensificou-se o interesse chinês pelo acesso a recursos energéticos, ampliaram-se os investimentos e as relações comerciais. Idem na América do Sul. Mas, por quais razões grande parte dos analistas ocidentais apresenta a tendência de concentrar críticas na acusação de pilhagem e de neocolonialismo na África e não tão acentuadamente em outros espaços regionais?

Strauss (2012: 135-137), avaliando a estratégia chinesa de relacionamento com os países em desenvolvimento, realça o efeito positivo da consistência e continuidade da retórica chinesa em torno dos Cinco Princípios, dos benefícios mútuos, da igualdade política, assim como da sensação de que foram “deixados para trás” com as prescrições e remédios aplicados pelo Norte. Assim, enquanto o discurso de muitos analistas ocidentais enfatiza as preocupações, dúvidas e alarmes, a questão mais relevante na África, e mesmo na América Latina, é como maximizar as oportunidades e minimizar os desafios decorrentes da presença chinesa.

Neste sentido, entende-se que para parte expressiva dos países em desenvolvimento, a China é hoje um dos principais parceiros comerciais, uma das principais fontes de investimentos e de empréstimos, e igualmente um parceiro político em inumeráveis mecanismos multilaterais. Destarte, a consideração de que, apesar de todos os riscos e desafios, a China é e apresenta “oportunidades” antes negadas ou limitadas em decorrência do excesso de condicionalidades. Esta percepção foi muito mais reforçada com a crise financeira global de 2008 afetando sobremaneira os países desenvolvidos. Da crise, reforçou-se a imagem positiva do “modelo chinês de desenvolvimento” e a consciência que o relacionamento econômico-comercial com a China foi um dos fatores que possibilitou que os países em desenvolvimento sofressem menos os efeitos da crise.

Na Conferência FOCAC, em 2006, China propunha o estabelecimento de um novo tipo de “parceria estratégica” com a África, com igualdade política e confiança mútua, cooperação econômica com benefícios mútuos e intercâmbio cultural”.

Além do investimento e compra de grandes volumes de hidrocarbonetos, a China também investe nas economias dos países produtores, sobretudo em infraestrutura (estradas, ferrovias, portos, aeroportos), como forma de atrair o apoio e a confiança dos dirigentes africanos e, assim, assegurar fontes de fornecimento a longo prazo (Rotberg, 2008).

Como a RPC chegou “atrasada” à disputa internacional de hidrocarbonetos, e as principais reservas de petróleo já estavam sendo exploradas pelas empresas ocidentais, a China desenvolveu uma estratégia que prioriza a penetração em países onde não há competição externa de empresas ocidentais<sup>5</sup>, evitando confrontação com os EUA e as potências europeias. (Encina, 2006)

E, com base no princípio de não intervenção, a China se propõe a comercializar e estabelecer vínculos políticos com quaisquer Estados que tenham interesse em fazê-lo, sem considerar o tipo de regime, o seu grau de governabilidade/corrupção ou o respeito aos direitos humanos.

A cooperação chinesa na África apresenta-se, portanto, como uma parceria com os projetos de desenvolvimento dos países com os quais negocia. Para tanto, oferece empréstimos garantidos em petróleo, destinados para a realização de obras públicas. Instituições financeiras estatais chinesas abrem linhas de crédito para a realização de projetos

5 Observe-se que o ambiente de instabilidade e a acentuada presença de empresas ocidentais no Oriente Médio explicam, em parte, a ênfase chinesa em investimentos e em recursos energéticos na África e na América Latina e não no Oriente Médio.

de construção de infraestrutura e desenvolvimento, com significativa atratividade frente às linhas de crédito das Instituições financeiras multilaterais, as quais impõem condicionalidades políticas e econômicas.

A cooperação sino-africana, com bastante impulso nas últimas décadas, não se restringe, portanto, ao campo econômico. He Wenping (2007: 24) enfatiza que a demanda por energia e matérias primas não é o fator chave, antes é preciso compreender a estratégia diplomática chinesa em termos globais e sua correlação com os esforços para o desenvolvimento sustentável de sua economia e a busca de apoio.

Assim, diferentemente do que ocorria com as potências ocidentais, em que a relação bilateral servia tão-somente para manter os africanos sob o jugo europeu, no caso da China, essa parceira estratégica funciona como uma plataforma para a inserção internacional dos Estados africanos, na medida em que suas posturas ganham respaldo de um membro permanente no CS/ONU (Wenping, 2007).

De maneira geral, considera-se tratar de uma política vantajosa para os ambos os parceiros. Por um lado, a China obtém grandes vantagens da cooperação por garantir o apoio político de virtualmente todos os Estados<sup>6</sup> às suas posições nos fóruns internacionais, reforçando o princípio da “China única” e rechaçando qualquer forma de separatismo dentro de suas fronteiras, sobretudo no caso do Tibete. Por outro, os Estados africanos, além das vantagens econômicas advindas da ajuda externa chinesa, ganham respaldo para as suas posturas, por possuírem um parceiro internacional com poder de veto no CS/ONU, ao mesmo tempo em que ampliam sua margem de manobra e influência ao negociar na arena internacional em bloco, através do FOCAC.

Destarte, para obter reconhecimento diplomático e apoio internacional das nações africanas, a única condição imposta pelos chineses para estabelecer relações bilaterais é o reconhecimento de uma única China, cujo legítimo representante é a RPC. Tal condição é expressamente declarada no Livro Branco da China sobre as relações sino-africanas: “the one-China principle is the political foundation for the establishment and development of China’s relations with African countries and regional organizations” (China’s African Policy 2006, 2006: 2).

A cooperação sino-africana é marcada por fortes vínculos diplomáticos, fortalecidos por meio de reuniões ministeriais realizadas no âmbito do FOCAC<sup>7</sup>, em que são discutidas formas de intercâmbio político, econômico e cultural, bem como através de constantes visitas de dirigentes chineses às capitais africanas em busca de apoio para os seus projetos no continente. A China também tem investido bastante na sua diplomacia pública no continente africano, buscando disseminar o seu *soft power* não só através do estabelecimento de Institutos Confúcio, mas principalmente pela retórica em torno de seu “modelo de desenvolvimento” e, em especial, a parceria estratégica com base na igualdade política, confiança e ganhos mútuos.

A observação de Buzan & Cox (2013: 121) de que a ideia de crescimento harmonioso, defendida pela China, está muito mais baseada no respeito e preservação das diferenças do que na busca da homogeneidade em torno de alguma linha ideológica em particular, sensibiliza positivamente a resposta e a aceitação africana sobre a presença chinesa. Mendes (2011: 79), da mesma forma, considera que o Consenso de Beijing é muito mais atrativo para os africanos e latino-americanos do que a estratégia mais rígida e condicional do Consenso de Washington.

Assim, a relação China-África se apresenta, em pleno século XXI, como uma profunda cooperação, que transcende o campo econômico-comercial, abrangendo projetos nas mais diversas áreas, como política, diplomacia, infraestrutura, tecnologia, agricultura, educação, saúde, cultura, dentre outras. Para Mendes (2010), “numa clara *smart power*, alternando entre o recurso ao *soft power* – envolvimento diplomático e capacidade de atração econômica e cultural – e ao *hard power*, a RPC tem procurado reforçar sua presença no hemisfério Sul.”

Ademais, a RPC não tem pretensões em conquistar os territórios africanos, como fizeram as potências europeias anteriormente, nem tampouco exportar seu modelo econômico ou seu regime político, como fazem atualmente os

6 Exceto Burkina Faso, Gâmbia, São Tomé e Príncipe e Suazilândia.

7 Reuniões já realizadas: Pequim (2000), Addis Ababa (2003), Pequim (2006), Sharm el-Sheikh (2009) e Pequim (2012).

Estados Unidos, na sua cruzada pela democracia (Rotberg, 2008).

Em outras palavras, a China vem desenvolvendo na África uma política de aproximação que, ao contemplar uma ampla gama de instrumentos (*statecraft*), que incluem diplomacia, propaganda, instrumentos econômicos e instrumentos militares, possibilita o fortalecimento das relações com as nações africanas, nutrido ao longo de seis décadas, facilitando a emergência da China como um ator internacional, bem como de liderança no mundo em desenvolvimento.

## Considerações finais

Pode-se aventar a premissa de que os projetos de desenvolvimento, os planos de ação, os empréstimos de Instituições financeiras internacionais e as doações na modalidade de ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) ou de cooperação internacional durante a Guerra Fria não surtiram os efeitos previstos, permanecendo a África em um estágio de agudo subdesenvolvimento.

Este quadro pode ainda ser considerado muito mais problemático se é acrescido o fato de que na década de 1990, com o liberalismo muito mais exacerbado, a África sem atratividade para o mercado internacional perdeu esta fonte de receitas em termos de doações e mesmo a relação privilegiada que detinha com a União Europeia.

Neste sentido, para uma África buscando solucionar desafios críticos como a pobreza, o subdesenvolvimento e a marginalização internacional, a presença chinesa enquanto fonte de investimentos e de empréstimos, mercado comprador e fornecedor e parceiro político passou a ser uma alternativa estratégica atrativa. E mais do que isto. Há a percepção e a aceitação de que China é igualmente um país ainda em desenvolvimento, que apresenta problemas similares e que não é competidora, ao contrário, há muito mais uma complementaridade.

Raposo & Potter (2010: 196) apontam que uma vantagem que a China detém sobre outros Estados na África é seu compromisso político de longo prazo. Desde os 1950 China trabalhou com a convicção de fortes relações políticas são vitais para um relacionamento econômico a longo prazo. China assim escolheu e apoiou a maioria dos estados Africanos, ao contrário dos países ocidentais.

“A China acredita que sua ajuda desinteressada e alta ênfase no desenvolvimento de infraestrutura responde melhor às necessidades africanas do que a ênfase dos doadores ocidentais em desenvolvimento humano, lei e reforma institucional” (Brautigam, 2009: 22 apud Raposo & Potter, 2010: 195).

A questão levantada por Fijalkowski (2011: 223) de que o crescimento genérico do *soft power* chinês e seu sucesso depende não somente de se a China pode vender sua imagem para os Estados africanos, mas também se os africanos estão querendo comprá-la, pode ter automaticamente a resposta de que a África quer comprar a imagem que China transmite pois, pragmaticamente, lhe é vantajosa: parceiro político e econômico que tem sim seus interesses mas que busca vantagens mútuas e que, diferentemente dos desenvolvidos, não impõe condicionalidades, com um discurso que, na realidade é ação prática de não interferência. Enfim, um parceiro do Sul que embora apresente problemas, distorções e desafios, oferece oportunidades antes negadas.

## Referências bibliográficas

- ALDEN, C; LARGE, D; OLIVEIRA, R. S. (2008). *China returns to Africa: anatomy of an expansive engagement*. Real Instituto Elcano.
- ANGUIANO, Eugenio (2001). “Diplomacia de la República Popular China”. In: ANGUIANO, Eugenio (org). *China contemporánea: la construcción de un país (desde 1949)*. México: El Colegio de México.



- ANSHAN, Li (2007). "China and Africa: policy and challenges". *China Security*, 3 (3): 69-93. Summer.
- BECARD, Danielly Silva Ramos (2008). *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974 -2004)*. Brasília : FUNAG.
- BRAUTIGAM, Deborah (2008). China's foreign aid in Africa: what do we know?. In: ROTBERG, R. I. *China into Africa: trade, aid and influence*. Brookings Institution/World Peace Foundation
- BUZAN Barry & COX Michael (2013). "China and the US: Comparable Cases of 'Peaceful Rise'?" *The Chinese Journal of International Politics*, 6: 109-132
- ENCINA, Carlota García (2006). *La Política Africana de Pekín: ¿oportunidad o amenaza?* Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 27.
- FIJALKOWSKI, Lukasz (2011): "China's 'soft power' in Africa?". *Journal of Contemporary African Studies*, 29 (2): 223-232.
- MENDES, Carmen Amado (2010). "A China e a Cooperação Sul-Sul". *Relações Internacionais*, 26: 39-46. Junho.
- MENDES, C. A.; ITURRE, M.J. & NASCIMENTO, D. (2011) "O "Factor" Taiwan na Política Externa Chinesa em África e na América Latina". *Estratégia*, XX: 69-86.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani (2012). *Brasil e China: Cooperação Sul-Sul e Parceria Estratégica*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora.
- RAINE, Sarah (2009). *China's African challenges*. London: Routledge. Adelphi Series, International Institute for Strategic Studies (IISS).
- RAPOSO, Pedro Amakasu & POTTER, David M. (2010). "Chinese and Japanese development co-operation: South-South, North-South, or what?". *Journal of Contemporary African Studies*, 28 (2): 177-202. April.
- ROTBERG, Robert I. (2008). "China's Quest for Resources, Opportunities, and Influence in Africa". In: ROTBERG, R. I. *China into Africa: trade, aid and influence*. Brookings Institution/World Peace Foundation.
- STRAUSS, Julia C. (2012). "Framing and Claiming: Contemporary Globalization and "Going Out" in China's Rhetoric towards Latin America". *The China Quarterly*, 209: 134-156. March.
- WENPING, He (2007). "The balancing act of China's african policy". *China Security*, 3 (3): 23-40.

## Resumo

A presente reflexão procura demonstrar que as motivações do engajamento da China no continente africano vão além da exploração de recursos naturais, revelando interesses políticos de inserção internacional, reconhecimento externo do seu status de potência e de participação na definição das regras da Ordem Internacional.

## Abstract

This paper seeks to demonstrate that the motivations of China's engagement in Africa go beyond the exploitation of natural resources, revealing political interests of international insertion, external recognition of its status as an international power and participation in the definition of the rules governing the International Order.

**Palavras-Chave:** China; África; cooperação.

**Keywords:** China; Africa; cooperation.

Recebido em 26/05/2013

Aprovado em 17/06/2013



## Problematizando a Responsabilidade de Proteger: Guerra Civil na Síria e o novo dispositivo jurídico-militar de segurança internacional

### Questioning the Responsibility to Protect: Civil War in Syria and the new legal and military mechanism of international security

João Paulo Gusmão P. Duarte\*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 137, mai.-jun.2013 [p. 35 a 40]

#### Do século XX ao século XXI: a preocupação em prevenir conflitos

A sucessão de processos revolucionários e guerras civis iniciados em 2011 no chamado “mundo árabe” expôs uma das características mais evidentes das relações internacionais contemporâneas no que diz respeito à ocorrência da guerra. Se durante boa parte do século XX as preocupações neste campo giravam em torno da tensão causada pelo embate entre as forças militares dos grandes Estados, no século XXI, o que se nota é a consolidação de novas formas de manifestação da violência. Comumente reconhecido como marco que define esta mudança, o fim da Guerra Fria colocou em evidência outros importantes problemas de ordem global que passaram a incidir sobre as relações internacionais e sobre as populações mundiais. Em princípios da década de 1990, nota-se a ascensão pujante de terrorismos, de tráficos transnacionais, de incontroláveis movimentos guerrilheiros, de conflitos étnicos e genocídios, e de uma miríade de guerras civis que passavam a repercutir muito além dos limites fronteiriços dos ditos “Estados falidos” ou sob regimes ditatoriais.

A partir dos anos 2000, essa tendência se confirmou, desafiando as leis de guerra regulamentadas a partir das velhas formulações que identificavam o conflito nas relações internacionais como um fenômeno atrelado unicamente aos Estados. A concentração de esforços para a criação de princípios de direito internacional ao longo do século XX, que tinham como grande objetivo a promoção e manutenção de relações pacíficas frente à ameaça das grandes guerras, viu-se defasada com a alteração das formas de violências que se modularam nesses últimos anos, apresentando-se sob novas desenvolturas que escapam aos conceitos de regulamentação da guerra de tipo *clauswitziana* (Rodrigues, 2010).

O século XXI se inicia, portanto, com um objetivo claro nos circuitos internacionalistas: direcionar a atenção da segurança para as pequenas e localizadas agitações políticas e sociais em países subdesenvolvidos, em regiões de grande pobreza e miséria, em zonas periféricas com *déficit* de governança, em Estados sob regimes ditatoriais.

\* Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP; Professor de Relações Internacionais da Faculdade Santa Marcelina – FASM, em São Paulo (joaopgpd@hotmail.com).

Antes considerada desinteressante do ponto de vista estratégico-geopolítico, essa atenção dada aos problemas “marginais” de outrora, confirmou o redimensionamento dos sistemas de segurança e, ao mesmo tempo, da articulação, manipulação e conceituação dos mesmos.

Se ao longo do século XX – mais precisamente, até o fim da Guerra Fria –, ouvia-se pelos gabinetes governamentais e diplomáticos, e se reproduzia nos discursos acadêmicos a preocupação com os problemas de *defesa nacional*, que buscavam responder ao temor das grandes guerras, depois da queda do muro de Berlim, nota-se uma alteração semântica que não foi aleatória. Desde então, houve uma preponderância dos discursos pela *segurança internacional*, que, de algum modo, já se vê um pouco desgastado, dando espaço para os atuais esforços de conceituação daquilo que vem sendo chamado de *governança global*. Isso se deve ao fato dessa última denominação condizer mais com os problemas que são próprios do século XXI, ou seja, problemas de segurança que estão além do *entre* nações, ocupando um patamar ampliado: a esfera do global.

## Uma nova segurança para novas violências

A constatação de que há na contemporaneidade uma fragmentação ou pulverização dos conflitos em focos de violência recorrentes e espalhados pelo planeta, que assumem diversas formas e se manifestam de maneira irregular, motivou a ativação de novos instrumentos jurídicos e militares para a contenção ou controle dos mesmos.

Segundo indica Gros (2009), o despontar desse novo cenário caracterizou algumas mudanças profundas nas maneiras com as quais se manifestam as violências. De acordo com o autor, os atuais conflitos são mais *privatizados, desterritorializados e desregulamentados*. Significa dizer que, em sua primeira dimensão, eles são caracterizados pela participação cada vez maior de grupos “não oficiais”, ou seja, que não estão vinculados a algum Estado ou unidade organizacional pública e formal, como as redes terroristas, os bandos ou quadrilhas de tráfico e negócios ilegais, os grupos armados paramilitares ou guerrilheiros. Do mesmo modo, as novas violências não obedecem a padrões espaciais ou temporais; são infraestatais e, ao mesmo tempo, transterritoriais, são possíveis de ocorrência nos lugares mais inócuos e distantes do planeta, bem como nas grandes metrópoles, iniciando a qualquer momento, sem determinar uma clara e objetiva conclusão. São ainda desprovidos de regulamentações, ou seja, não se prendem necessariamente a compromissos legais, envolvendo tanto elementos reconhecidos pelo direito internacional, quanto elementos não reconhecidos.

Tais mudanças, que vinculam cada vez mais a esfera civil, despertaram um súbito apelo por renovadas maneiras de circunscrever estas manifestações de inseguranças globais.

O controle sobre os novos focos de violências que se alojam no interior dos chamados *Estados falidos* ou que são perpetrados pelo próprio soberano contra sua população, exigiu, então, a programação de mecanismos de força militar e diplomático-jurídica que conferisse legitimidade aos rompimentos dos princípios de soberania dos Estados que permitissem a ascensão e ocorrências dos mesmos. Foi assim que surgiu o engajamento em torno das *intervenções militares* com fins humanitários, um novo modo de se fazer guerra contra as possibilidades sempre despertadas de insegurança na vastidão planeta.

Esta mudança ocorreu formalmente no âmbito das Nações Unidas, em 17 de julho de 1992, com a aprovação no plenário da Assembleia Geral da “*Agenda para a paz: diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz*”. Este relatório proposto pelos países que compõem o Conselho de Segurança de maneira permanente visou à reformulação de alguns mecanismos diplomáticos, jurídicos e militares que permitissem a execução de medidas para contenção das pequenas violências descentralizadas que repercutem negativamente na busca por estabilidade internacional.

O documento ressalta, no entanto, que o motivo principal deste redimensionamento dos instrumentos para garantir e promover a segurança da coletividade seria a “exigência de solução para problemas de *ordem humanitária*”

que residem dentro de nações em que os aparelhos estatais são fracos”. Ainda de acordo com o texto, o compromisso das Nações Unidas a partir destas novas diretrizes que se tornaram conhecidas pelas expressões “*peacebuilding*” e “*peacekeeping*”, seria de “sensibilidade para com o direito das minorias”<sup>1</sup>, ou seja, uma atenção da instituição voltada aos países pobres e às populações miseráveis, consideradas mais suscetíveis à ocorrência das novas violências.

Esse engajamento em benefício dos direitos humanos ganhou força pouco depois com outro dispositivo também proveniente de órgãos das Nações Unidas. Como indica Rodrigues (2012), o *Human Development Report*, produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1994, alinhava esses novos temas de segurança em torno da necessidade de promoção de uma *securitização* ampliada, envolta ao conceito de *segurança humana*. De maneira resumida, uma atenção voltada às populações mundiais e suas condições de vida em detrimento das soberanias estatais.

Com o desenvolvimento dessas duas iniciativas nos circuitos diplomáticos, e, ao mesmo tempo, com a ocorrência de guerras civis na década de 1990 em que as inovações dessas prerrogativas se chocaram com o velho princípio de inviolabilidade da soberania estatal, causando impasses na resolução dos conflitos, formou-se, em 2001, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), responsável pela publicação do relatório *The Responsibility to Protect*. A comissão, que obteve a chancela da ONU, teve como principal objetivo equacionar os problemas de incompatibilidade entre os conceitos de direitos humanos e de soberania estatal. Segundo Rodrigues (2012), o relatório proveniente dos trabalhos da comissão inscreveu o princípio da *Responsabilidade de Proteger* (RdeP) na agenda internacional, que buscou projetar a condição do exercício do poder soberano ao cumprimento rigoroso de cada Estado aos direitos humanos. Desse modo, não houve uma proclamação do fim da soberania, mas uma intimidação ao seu exercício, que deve ser pautado por princípios legítimos de condução do poder, balizados pelos valores universais humanitários. Os Estados, a partir de então, só possuiriam o legítimo direito de exercício de sua soberania quando protegessem os direitos e a vida dos seus cidadãos. Por outro lado, a chamada comunidade internacional teria a obrigação de intervir em Estados em que houvesse algum tipo de violação da liberdade e dignidade de sua população.

Essa perspectiva vai de encontro ao que Fukuyama (2005) argumenta em suas análises que buscam justificar algumas das ações contraterroristas estadunidenses. De acordo com o autor – caracterizando a necessidade dessas ações –, a soberania do Estado-nação deve ser condicionada àquilo que acontece dentro dele, ou seja, condicionada à qualidade da governança interna. No caso de má governança do Estado e da possibilidade dos problemas internos afetarem a esfera internacional, o princípio de soberania se corrói, abrindo espaço para as intervenções de construção de Estados, expansão da democracia e proteção humanitária.

O arcabouço de dispositivos que seguem essas orientações, resumidos e aglutinados atualmente no conceito de *Responsabilidade de Proteger*, foi aprovado – sem aceitação unânime – na Assembleia Geral da ONU, em 2005. Estipulou, portanto, uma nova forma de se fazer a guerra por meio de intervenções que buscam – ao menos em discurso – defender os direitos humanos, mas que, efetivamente, produz o gerenciamento de um *ambiente internacional* pacificado ao solucionar demandas que não estão associadas à preocupação humanitária.

## Problematizando a Responsabilidade de Proteger

Os esforços contemporâneos no sentido de legitimar a utilização do mecanismo da *Responsabilidade de Proteger* em situações de crise política em determinados países, expõe um dilema ainda sem solução nos circuitos acadêmicos e diplomáticos. Em vez de uma real preocupação em proteger civis em situações de risco, pode-se problematizar o

1 Trechos extraídos do parágrafo 18, da Parte I do documento. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 28/06/2012.

*RdeP* questionando se por trás dos belos discursos humanitários não há uma intenção estratégica de poder angariada pelos partidários da intervenção. Pode-se identificar, desse modo, a utilização das intervenções humanitárias/militares como mecanismo de segurança inaugurado a partir da necessidade de controle das novas violências.

O que estaria em jogo nos processos intervencionistas seria algo além da proteção humanitária, que envolve a prevenção ou controle de pequenas convulsões localizadas que podem se alastrar de maneira irrestrita, permitindo a ocorrência de terrorismos, de epidemias, de atividades de pirataria, de ilegalismos transnacionais, de acesso e manipulação sem restrições de armas de destruição em massa, ou mesmo dos fluxos migratórios. Assim, do ponto de vista prático, as intervenções teriam o efeito de instrumentalizar a pacificação de zonas de proliferação das novas violências desregulamentadas, como forma de ampliar a segurança no *ambiente internacional*, mas sob a alegação de levar às populações afetadas o benefício da liberdade democrática e dos direitos humanos (conforme os parâmetros ocidentais).

Nesse sentido, segundo Rodrigues:

“o princípio da Responsabilidade de Proteger representa um novo contexto normativo e institucional de caráter global; anuncia-se como parte de um novo dispositivo diplomático-militar não mais voltado para o equacionamento e sobrevivência do Estado em um sistema fechado e interestatal (...), mas para a produção de novas técnicas para a gestão do planeta buscando preservar uma nova ordem internacional articulada pela combinação entre mercado capitalista global (com seus fluxos transterritoriais de informação, capital e produtos) e democracia representativa consolidada como o modelo final para a organização política dos povos” (2012: 37).

Essas iniciativas indicam, portanto, ainda que de maneira muito prematura, a emergência de novas práticas interessadas no governo planetário, que seguem normativas, procedimentos e costumes orientados pelo sistema liberal-democrático-capitalista. Por isso, relembando a análise desenvolvida anteriormente, já se pode considerar ultrapassada a “simples” segurança internacional, ou seja, entre nações. O que se desenvolve cada vez mais são práticas, técnicas e instrumentos de governo que visam construir no *ambiente internacional* um “estado de paz” em benefício de certos modelos políticos e sociais pré-determinados.

## Guerra civil na Síria

Desde os primeiros meses do ano de 2011 a Síria vive um processo revolucionário contra o regime ditatorial de Bashar al-Assad, que progrediu, desde o início do ano de 2012, para uma guerra civil entre a oposição armada e as forças militares do Estado. Estima-se que cerca de 70 mil pessoas já morreram nos conflitos diários em território sírio. Logo após iniciados os protestos, a atenção diplomática dos diversos atores envolvidos ou interessados na questão síria clamou pela proteção dos civis em meio à guerra. Uma vez mais os questionamentos sobre a ativação do mecanismo da *Responsabilidade de Proteger* veio à tona.

A intitulada comunidade internacional logo identificou as reivindicações oposicionista por reformas democráticas como legítimas, bem como a violência perpetrada pelos vários grupos de oposição ao regime, a despeito dos métodos utilizados por elas nos confrontos. Inversamente, a violência proveniente do regime contra as *sublevações* foi identificada como ilegítima e ilegal. Desse modo, embora haja um confronto aberto entre o regime e a oposição – armada e financiada desde fora por países como Turquia, Catar, Arábia Saudita e Estados Unidos –, as responsabilidades e os prejuízos com relação aos resultados da guerra recaem sobre o regime. Este seria violador dos direitos humanos ao expor os seus cidadãos ao conflito – e, antes, à condição de repressão e falta de liberdade –, e, portanto, deveria perder o direito de exercer sua soberania.

É nesse sentido que as articulações no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas vêm sendo tratadas. Com os primeiros embates entre as forças da oposição e do governo no país, surgiram também as solicitações de resoluções contra a Síria, cujo limite seria uma intervenção militar para salvaguardar os direitos da população civil. Liderada pela diplomacia estadunidense, as ações e os discursos que reivindicam intervenção externa, no entanto, esbarram no problema da persistente negativa da diplomacia russa e chinesa, que possuem laços estreitos com o regime de al-Assad. Todas as vezes em que foram propostas resoluções no Conselho de Segurança buscando a ativação do dispositivo do *RdeP*, Rússia e China vetaram, sendo aceita, ao longo desse tempo, somente uma resolução de envio de observadores internacionais ao país.

Esse fato expõe como o princípio da *Responsabilidade de Proteger* está sujeito, quando da sua formalização nos órgãos de segurança, às disposições e orientações políticas de alguns Estados que influenciam de modo decisivo as questões mais importantes de política internacional. Nesse sentido, vemos que os mesmos motivos que levam hoje à solicitação de rompimento da soberania síria, são os que justificaram a implantação da zona de exclusão aérea na Líbia (uma forma de intervenção externa), que permitiu o auxílio militar à oposição naquele país, derrubando o regime de Muammar Gaddafi. Poderiam também justificar uma solicitação de intervenção no Bahrein, país vizinho e aliado da Arábia Saudita (consequentemente, também aliado dos Estados Unidos), no qual as revoltas da chamada Primavera Árabe foram sufocadas pelo regime sem que a “comunidade internacional” pronunciasse legitimidade nas reivindicações dos grupos opositores neste país em que, da mesma forma, há violações flagrantes dos direitos humanos por parte de um regime também ditatorial.

Portanto, o que se verifica na prática é que os parâmetros para a ativação do princípio da *Responsabilidade de Proteger* não são guiados pela necessidade real de proteção aos direitos humanos, e sim, pelo complexo jogo de poder que há nas relações internacionais e pelo desejo de ampliação de um sistema de governança global.

No caso da Síria, como as pressões partem dos Estados Unidos e de seus principais aliados na Europa e no próprio Oriente Médio, pode-se pensar que os interesses em uma intervenção para substituição do regime de al-Assad por um sistema democrático, teria como verdadeira fundamentação, se tomarmos um foco de análise regional, o enfraquecimento do *Hezbollah*, o isolamento do Irã, e o consequente fortalecimento da segurança de Israel. Num foco de análise ampliado, pode-se pensar na contenção do avanço chinês sobre o Oriente Médio – principalmente no que diz respeito às questões econômicas –, no enfraquecimento militar russo, já que as únicas bases do país na região se encontram em território sírio, no controle da estabilidade de comercialização e distribuição do petróleo, e na contenção do Islã.

No entanto, não se pode tomar as atuais iniciativas de ativação de intervenções como sendo particularmente proveniente de *interesses nacionais*. Há um componente mais sofisticado que está vinculado à implantação de um governo global que se “desprende” do exercício de poder unicamente nacional.

Nesse sentido, como aponta Rodrigues (2012), pode-se pensar que o *RdeP* – em ligação direta com a busca por uma *segurança humana* –, é parte de um sistema que articula novas práticas de poder interessadas em gerir o planeta e os fluxos de pessoas, de produtos e de capitais que por ele transita, identificando cada “anormalidade” como algo que pode atrapalhar ou interromper um “estado de paz” que faz funcionar o bom andamento da vida.

A crise na Síria seria uma “anormalidade” a ser combatida por esse mecanismo que se articula, segundo Hardt e Negri (2005), como uma força policial que, em concordância ou não com as leis do direito internacional, está sempre pronta a pacificar um evento de insegurança.

Cada intervenção militar atuaria, desse modo, como um ato de polícia internacionalizado, evidenciando a utilização do *RdeP* como instrumento que busca gerir, dispor e controlar as populações mundiais, exercendo um poder político sobre os homens em escala planetária. Um esforço de governo muito além do nacional. Uma governança, portanto, global.

## Referências bibliográficas

- DUARTE, João Paulo Gusmão Pinheiro (2011). *Terrorismo e sociedade de governo*. (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 178f.
- FUKUYAMA, Francis (2005). *Construção de Estados*. Tradução Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco.
- GROS, Frédéric (2009). *Estados de Violência – ensaio sobre o fim da guerra*. Tradução José Augusto da Silva. Aparecida/SP: Idéias & Letras.
- HARDT, Michel; NEGRI, Antonio (2005). *Multidão – guerra e democracia na era do império*. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record.
- RODRIGUES, Thiago (2010). *Guerra e política nas relações internacionais*. São Paulo: Educ.
- \_\_\_\_\_. (2012). “Responsabilidade de Proteger e sua ‘responsabilidade de reagir’: Ultima ratio de um novo dispositivo global de segurança?”. In. *Pensamiento propio*. Cries, Nº 35, Jan-Jul/2012.

## Resumo

O artigo objetiva analisar o redimensionamento de dispositivos contemporâneos de segurança internacional, com atenção à emergência do conceito de Responsabilidade de Proteger: novo instrumento jurídico-militar que busca conter ilegalismos nas relações internacionais em benefício de uma suposta proteção aos direitos humanos. A análise se dá a partir da atual Guerra Civil na Síria.

## Abstract

The article aims to analyze the new dimension of contemporary international security mechanisms, with attention to the emergence of the concept of Responsibility to Protect: new military and legal instrument that aims to contain illegalities in international relations in favor of a supposed protection of human rights. The analysis is based on the current civil war in Syria.

**Palavras-chave:** Responsabilidade de Proteger; Guerra Civil na Síria; Segurança Internacional.

**Key-words:** Responsibility to Protect; Syrian Civil War; International Security.

Recebido em 22/03/2013

Aprovado em 22/04/2013



## Resenha

Integrando a Ilha: as visões dos brasileiros sobre eles mesmos e sobre a América hispânica<sup>1</sup>

Luís Cláudio Villafañe G. Santos\*

O livro “Bridging the Island” de Ori Preuss, professor do Instituto de História e Cultura da América Latina da Universidade de Tel Aviv, é uma adaptação de sua tese de doutorado defendida, em 2005, na Universidade da Flórida. O texto da tese, ademais de referir-se, já no título, apenas à percepção das elites (que é o que, de fato, é tratado), remetia a um período menos extenso (1888-1912) do que o analisado no livro.

De acordo com suas próprias palavras, o objetivo principal da obra é “identificar algumas grandes mudanças e continuidades de perspectivas [da elite brasileira sobre a América hispânica] através de diversas figuras que desempenharam papéis-chave a este respeito, articulando suas reflexões sobre os vizinhos do Brasil com outras formas de interações luso-hispano-americanas nos domínios da cultura e da diplomacia” (pág. 23). Para tal, o autor centrou sua análise em textos de Quintino Bocaiuva, Eduardo Prado, Joaquim Nabuco, Rui Barbosa, Rio Branco e Oliveira Lima.

O tema da percepção e representação das alteridades e identidades entre os países latino-americanos, em especial entre o Brasil e seus vizinhos hispano-americanos, vem ganhando merecida atenção e o livro de Preuss constitui-se em uma bem-vinda contribuição para esse debate. Ao longo de sua argumentação, o autor desafia a interpretação hoje geralmente aceita de que, em geral, os intelectuais e governos brasileiros e hispano-americanos não consideravam o Brasil como parte da América Latina pelo menos até a segunda metade do século XX. A própria ideia de América Latina, a despeito de suas raízes no século XIX, só vai se consolidar por essa época.<sup>2</sup>

Para Preuss, já ao fim do Império, em especial após a abolição, e nos anos iniciais da República as primeiras pontes entre a identidade brasileira e uma ideia maior de América Latina teriam começado a ser construídas, quebrando a insularidade do Brasil em relação a seus vizinhos. De fato, a virada do século XIX para XX foi um período de intensas mudanças no modo em que os países do continente concebiam suas identidades e alteridades. As independências dos países hispano-americanos, no mesmo diapasão dos Estados Unidos, se fizeram tendo como base uma ideia de ruptura com o Antigo Regime e, portanto, com a Europa das monarquias. A despeito do intenso processo de construção e, por que não, de invenção de identidades locais, prevalecia uma noção genérica de uma identidade “americana”. O Brasil era uma exceção, que via em seus vizinhos (e nos Estados Unidos) o “outro”, ao que contrapunha uma identidade de sua monarquia com a “civilização” europeia. Nessa clivagem entre a América

1 PREUSS, Ori. *Bridging the Island: Brazilians' Views of Spanish America and Themselves 1865-1912*. Madri: Iberoamericana, 2011, p. 237. ISBN 978-1-936353-02-6

\* Historiador e diplomata. Autor de diversos livros sobre história das relações internacionais do Brasil, entre os quais “O Dia em que Adiaram o Carnaval” (2010) e “O Evangelho do Barão” (2012) (l\_c\_villafane@yahoo.com).

2 Ver, entre outros, BETHELL, Leslie. “O Brasil e a ideia de América Latina”. In *Estudos Históricos* 22: 44 (2009). Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-21862009000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21862009000200001) Acesso em 25/01/2013.

e a Europa, em um desafio à geografia, o Império brasileiro imaginava-se europeu e, portanto, superior em termos de civilização.<sup>3</sup>

Nas duas últimas décadas do século XIX e no anos iniciais do novo século essa equação se modificou. Os Estados Unidos, em particular após a guerra contra a Espanha, passaram a representar o principal foco de alteridade para os países hispano-americanos e, inclusive, a ex-metrópole passou a ser revalorizada. O jogo da identidade/alteridade hispano-americana passou a girar em torno da fórmula proposta por Rodó em 1900: Ariel versus Calibã.<sup>4</sup> Os Estados Unidos passaram a representar a alteridade mais importante contra a qual as nações hispano-americanas se definiam.

O caso brasileiro foi mais complexo. A identidade do Brasil monárquico era, em larga medida, anti-americana, no sentido não só de anti-estadunidense, mas principalmente anti-hispano-americana. A partir de 1870, abre-se uma batalha ideológica em torno do caráter “americano” da identidade brasileira. “Somos da América e queremos ser americanos”, proclamou o Manifesto Republicano. A progressiva identificação das elites brasileiras com os Estados Unidos, ao tempo em os vizinhos do continente passavam a substituir a Europa (em especial a Espanha) por Washington como o “outro”, não se traduziu necessariamente por uma busca de identidade com os vizinhos hispano-americanos. É de se destacar, no entanto, e este ponto está muito bem ilustrado na obra de Preuss, houve uma importante reversão nas relações com a Argentina, que passou a ser (junto com o Chile, cuja valorização aos olhos das elites brasileiras já vinha desde o Império) uma importante fonte de referência e mesmo de emulação para as elites da jovem república. A explicação para essa transformação reside, em grande medida, no extraordinário momento de prosperidade vivido pela nação platina.

De fato, pela fraqueza do Brasil, convulsionado no início do período republicano, e pela pujança argentina na virada para o século XX, seria absurdo conceber que a política intervencionista do Império no Prata poderia ser mantida. A aproximação com a Argentina, em “encontros imediatos do tipo periférico” (na metáfora de Preuss) e depois pela ideia de “Paz e Concórdia” são exemplos de uma política realista: transformar a necessidade em virtude.

Ao realçar essa aproximação com a Argentina, Preuss traz uma contribuição importante para o debate sobre a identidade brasileira construída a partir da política internacional. Ao negligenciar as visões das elites brasileiras sobre os demais países do continente, que seguiram de forma geral centradas na ideia de alteridade, Preuss, no entanto, generaliza de forma equivocada. A noção do Brasil como parte da América Latina, bem como a própria consolidação desse conceito, só vai se operar bastante mais tarde. Em todo caso, na linha do próprio título da obra, o realce dado às primeiras pontes construídas para aproximar a identidade brasileira de seus vizinhos justifica plenamente a boa investigação do autor.

Recebido em 26/03/2013

Aprovado em 29/04/2013

3 SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: UNESP, 2004.

4 RODÓ, José Enrique. *Ariel*. 1ª Edição, 1900. Texto completo disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/ariel-0/html/> Acesso em 28/01/2013.

## Resenha

Parcerias Almejadas: Política Externa, segurança, defesa e história na Europa<sup>1</sup>

Bruno Theodoro Luciano\*

Parte da série *Parcerias Estratégicas do Brasil*, publicada pela editora Fino Traço, *Parcerias Almejadas: Política Externa, Segurança, Defesa e História na Europa*, de Estevão Chaves de Rezende Martins, professor do Departamento de História da Universidade de Brasília (UnB), apresenta uma versão atualizada das políticas externa, de segurança e de defesa gestadas sob a égide da União Europeia (UE), sem silenciar o peso das dinâmicas históricas do continente no desenvolvimento da integração europeia.

O livro divide-se em duas partes. Em um primeiro momento, uma análise do ponto de vista das Relações Internacionais, com ênfase nos temas de integração regional, em que se discute de modo profundo o desenvolvimento da integração europeia, iniciado na década de 1950, nos campos da política externa, segurança e defesa. Na segunda parte, a influência do historiador Estevão Martins fala mais alto por meio da construção de um panorama histórico do continente europeu, desde 1840 (período de intensas transformações econômicas, políticas e sociais na Europa) até a atualidade, perspectiva sem a qual não é possível compreender as reais motivações e limitações da construção da Europa, que deixa de ser uma ficção política, emanada por pensadores como Saint-Simon, Kant e Mazzini, para se tornar uma realidade parcialmente cumprida. Diferentemente do que é atualmente concebido, primeiro apresenta-se o desenvolvimento da Política Externa e de Defesa europeia e depois é ilustrado o quadro histórico que compõe e complementa o entendimento das causas estruturais dos caminhos trilhados pela integração europeia.

Após uma contextualização do lugar da Europa no mundo pós-Guerra Fria e pós-11 de setembro, na qual são enfatizados os elementos de mudança e de continuidade dentro das temáticas de segurança internacional, apresenta-se a evolução -sem suprimir tanto sucessos como fracassos- da estrutura da política externa e de defesa europeia. Esta já havia sido imaginada nos anos 1950 (com a proposta de uma Comunidade Europeia de Defesa, rejeitada), mas que só começa a ser gestada a partir dos anos 1970, com a institucionalização da Cooperação Política Europeia, em uma roupagem mais intergovernamental. A aprovação do Tratado de Maastricht, que institui a União Europeia, e a recente incorporação do Tratado de Lisboa dão a formatação atual da estrutura de política externa, de segurança e defesa europeia, ao estabelecer uma Política Externa de Segurança Comum e posteriormente um Serviço Europeu para a Ação Externa, braço diplomático da Europa nos negócios estrangeiros. Só após 60 anos de existência é possível identificar um esqueleto institucional mais sólido no que diz respeito à política externa da União Europeia.

1 MARTINS, Estevão C. de Rezende. *Parcerias Almejadas: Política Externa, segurança, defesa e história na Europa*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. ISBN: 978-85-8054-086-4.

\* Bacharel e Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB, bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e Membro do Grupo de Pesquisa Teoria das Relações Internacionais, Brasil e América Latina – TRIBAL-UnB (brutheodoro@hotmail.com).

A construção europeia deve ser compreendida como um fenômeno de longo prazo, haja vista, segundo Habermas (2012), as dificuldades na constituição de uma comunidade política supranacional, que supere as bases políticas estabelecidas pelo Estado-nação desde o início da Modernidade.

A relação da Europa com atores extrarregionais é também destacada. O relacionamento da UE com os Estados Unidos, em temas de defesa, por meio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mantém-se interdependente, tendo em vista a histórica inserção do continente europeu sob o guarda-chuva da OTAN, no contexto da Guerra Fria, e a diferenciação das capacidades político-militares da superpotência americana em relação a seus parceiros europeus. A manutenção de parcerias tradicionais caminha ao lado do estabelecimento de novas parcerias estratégicas com atores emergentes no cenário internacional. Nesse contexto, são apresentadas as Parcerias Almejadas, que dão título ao livro, as quais podem tanto complementar quanto concorrer com as parcerias tradicionalmente cunhadas. Segundo o autor, “faz parte das ambições da União projetar sua via alternativa para regiões ‘promissoras’ do mundo.” A parceria Brasil-União Europeia é exemplo dessa busca, por parte da UE, de se aproximar de países de projeção internacional ascendente. A negociação de acordo de livre comércio Mercosul-UE, desde 1999, e o estabelecimento de Parceria Estratégica com o Brasil, em 2007, representam essa aproximação econômica e política da Europa Comunitária com o Brasil.

A evolução da integração europeia não está desvinculada dos processos históricos do continente europeu. A apresentação da história europeia contemporânea, remontando-se a meados do século XIX, insere a Europa em um contexto mais complexo, no qual as “forças profundas”, de Renouvin (1994), complementam a compreensão das variadas motivações as quais levaram os países europeus, provenientes de um passado de guerras traumáticas, a constituírem um projeto de integração ambicioso.

As dinâmicas identificadas na Europa do século XIX modificaram significativamente as estruturas política, econômica e social europeia. Entre essas, destacam-se a eclosão de movimentos liberais e democráticos pelo continente, que ensejaram em 1848 na Primavera dos Povos; o avanço do capitalismo industrial; a revolução tecnológica nos transportes e nas comunicações; a urbanização dos centros europeus; o desenvolvimento e/ou a consolidação de ideários nacionalistas. Esses processos tiveram como consequência uma nova onda colonizadora (imperialista) e o afloramento de rivalidades históricas entre os atores europeus, que levariam anos depois a conflitos de proporções inimaginadas.

Ao longo do século XX diversas “Europas” são visíveis, de acordo com o autor. Com os dois conflitos mundiais, o continente viveu uma situação de Europa Fragmentada, por meio das exclusões e estranhamentos entre os atores europeus. Após esse período de guerras traumáticas, várias “Europas” passam a conviver ao longo da conjuntura de polarização ideológica da Guerra Fria: uma Europa Americana, o lado ocidental da Cortina de Ferro, financiado pelo Plano Marshall; uma Europa Soviética, que passa a ser absorvida direta ou indiretamente como satélites pela União Soviética; e uma Europa Europeia, ainda embrionária, mas que levaria ao final da Guerra Fria à formação *de facto* da União Europeia. Nesse contexto histórico, Estevão Martins apresenta as discussões políticas envolvidas na construção do projeto europeu e as disputas e jogos políticos inseridos nas políticas de alargamento e aprofundamento da integração da Europa.

A combinação de uma análise política e internacionalista com uma abordagem histórica é uma das maiores contribuições tiradas da leitura de *Parcerias Almejadas*. O autor insere-se em uma visão otimista, porém não idealista, acerca da integração europeia, haja vista a crítica à fundação de estruturas jurídicas e políticas “fictícias” no âmbito da integração. Essa obra também é relevante como contribuição atualizada em relação ao projeto europeu, ao contemplar uma análise vasta sobre as alterações trazidas pela incorporação do Tratado de Lisboa. Ademais, apresenta uma visão brasileira de uma integração tão distante geograficamente, mas tão presente nas discussões acadêmicas da integração no MERCOSUL e na América do Sul.

## Referências Bibliográficas

HABERMAS, Jorgen. The crisis of the European Union: a response. Cambridge: Polity Press, 2012.

RENOUVIN, Pierre. Histoire des Relations Internationales. Paris: Hachette, 1994.

Recebido em 20/05/2013

Aprovado em 17/06/2013